



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA
Facoltà di Giurisprudenza

TESI DI LAUREA

**I PARCHI NATURALI E LA PROTEZIONE DELLA FLORA E
DELLA FAUNA. L'ESEMPIO DELLA TOSCANA.**

Tesi di Laurea di
CINZIA IORIO

Il Relatore
PROF.SSA VIRGINIA MESSERINI

Anno Accademico 2003-2004

INDICE

Introduzione	3
CAPITOLO I	
La tutela della flora e della fauna. Gli strumenti giuridici.	6
1. L'ambiente in generale.	7
2. I parchi italiani storici.	10
3. Evoluzione della normativa italiana sulla tutela della natura.	22
4. Livello europeo e italiano.	49
5. Convenzioni e direttive internazionali.	54
6. La situazione della flora e della fauna italiana.	57
7. La gestione venatoria, la tutela del patrimonio faunistico.	59
CAPITOLO II	
Le finalità dei parchi terrestri e l'attuale disciplina normativa sulle aree protette: la legge quadro n. 394/1991.	64
1. A che cosa servono i parchi?	65
2. Storie di successo e critiche della legge quadro sulle aree protette.	69
3. Finalità e ambito della legge quadro n. 394/1991 di disciplina delle aree protette.	76
4. Classificazione delle aree naturali protette.	79
5. Istituzione delle aree naturali protette nazionali.	85
6. La gestione del parco: l'Ente parco.	87
7. Lo strumento di gestione adottato dall'Ente parco: il regolamento del parco.	89
8. L'altro strumento a disposizione dell'Ente parco: il Piano per il parco.	90
9. Il piano pluriennale economico e sociale.	92
10. Il nulla osta preventivo dell'Ente parco.	93
11. Misure di incentivazione.	94
12. Acquisti, espropriazioni ed indennizzi.	94
13. Vigilanza e sorveglianza.	94
14. I poteri di controllo dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta e le sanzioni.	95
15. Le aree contigue.	96

16. Le riserve naturali statali.	98
17. Le aree marine protette.	99
18. Conclusioni sulla legge quadro.	102
19. Dopo la riforma del titolo V quale è la sorte dei parchi?	119
CAPITOLO III	
I parchi regionali ed in particolare i parchi della Regione Toscana.	125
1. I parchi regionali.	126
2. I parchi della regione Toscana.	127
3. Storia e caratteristiche del Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.	131
4. Istituzione, statuto e organi del Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.	133
5. Il Parco Nazionale dell' Arcipelago Toscano.	143
6. Il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna.	146
Bibliografia	149
Siti Internet	150

Questa Tesi la dedico al Chiarissimo Prof. Avv. PAOLO MONETA

NOTA REDAZIONALE

Questa tesi si compone di 161 pagine

AUTORE: CINZIA IORIO

Introduzione

La tutela della flora e della fauna costituiscono uno degli aspetti fondamentali per assicurare l'equilibrio dell'ecosistema, condizione necessaria per la vita dell'uomo e di tutti gli altri organismi viventi.

La salvaguardia della "natura" si è posta dunque come uno degli obiettivi primari considerati dalla legislazione ambientale del nostro paese, così come era già avvenuto in esperienze di molti altri Stati.

La dimensione transfrontaliera della tutela si è affermata in modo evidente più di recente, attraverso Convenzioni promosse dal Consiglio d'Europa o dalle Nazioni Unite che consentono di adottare iniziative specifiche rigorose a tutela dell'ambiente naturale.

Lo sfruttamento che più generalmente viene utilizzato nei diversi Paesi, tra i quali l'Italia, è l'istituzione di "aree protette", all'interno delle quali viene assicurato una speciale protezione giuridica, con l'imposizione di vincoli e regole precise, diverse molto più rigorose rispetto agli altri ambiti territoriali.

Il nostro paese sin dall'inizio del secolo scorso ha inteso garantire la conservazione della flora e della fauna, e dell'habitat più in generale in aree di particolare interesse dal punto di vista naturalistico istituendo Parchi nazionali. A questi si sono affiancati, dalla metà degli anni '70 i parchi regionali e le riserve naturali che mantengono gli stessi obiettivi di protezione tendenzialmente integrale della natura pur preoccupandosi di favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività locali.

La Toscana su questo fronte si presenta come una regione particolarmente sensibile. Nel suo territorio sono stati istituiti parchi regionali. Tra questi di notevole interesse il Parco di San Rossore Migliarino. Mentre parte del territorio rimane compreso in Parchi Nazionali.

Questa tesi ha come obiettivo quello di analizzare i sistemi di protezione della natura (della flora e della fauna più in particolare), che l'ordinamento giuridico italiano ha approntato, anche su sollecitazione delle normative internazionali e comunitarie. Un'indagine che si intende sviluppare ricostruendo l'evoluzione che la normativa ha subito fino ai giorni nostri, al fine di precisare gli elementi che caratterizzano gli strumenti giuridici predisposti (i parchi in particolare) e di verificare i problemi che in questo settore rimangono ancora aperti.

CAPITOLO I

La tutela della flora e della fauna. Gli strumenti giuridici.

1. L'ambiente in generale.

L'ambiente è qualcosa al quale riconosciamo un valore. Qualcosa che, appunto perché dotata di valore, riteniamo meritevole di essere tutelata. Riteniamo che l'ambiente vada tutelato, insomma, non solo perché alla sua integrità fisica (all'integrità fisica della terra, dell'aria e dell'acqua) è legata la nostra salute, e la nostra stessa sopravvivenza, ma anche perché l'ambiente è il deposito, la cristallizzazione, la manifestazione di qualità: di elementi che sentiamo necessari, singolarmente e nel loro insieme; perché, la nostra vita sia completa, perché la nostra civiltà sia partecipata e sviluppata, perché la nostra storia si prolunghi nel futuro. Al di là delle esigenze legate alla vita pratica, sentiamo che l'ambiente è per noi un valore perché strettamente legato alla dimensione estetica e alla dimensione morale della nostra vita.

Oltre che all'integrità fisica del territorio, la nostra attenzione va perciò anche a quella che viene definita l'identità culturale del territorio: cioè a quell'insieme di elementi nei quali si manifesta la qualità di un ambiente, di un territorio.

Nel linguaggio corrente parliamo di:

- qualità naturali e di
- qualità storiche.

Questa distinzione merita un breve ragionamento. Empiricamente, chiamiamo qualità naturali:

- le montagne,
- i boschi,
- le colline,

- i crinali,¹
- i prati,
- i filari² di alberi,
- i corsi d'acqua,
- i laghi,
- le coste e le rive,
- la campagna,
- il paesaggio agrario³,
- le rarità geologiche e naturalistiche.

Chiamiamo qualità storiche:

- i centri storici,
- i borghi,
- i casali,
- i conventi sparsi sul territorio,
- i tracciati storici (es. l'Appia Antica),
- la centuriazione⁴ (descrivere gli elementi).

Ma se guardiamo con attenzione, se esaminiamo e studiamo il paesaggio “naturale” del nostro paese (e l'intero paesaggio europeo) ci rendiamo conto che in realtà esso è sempre il risultato di un'applicazione del lavoro alla natura. Il paesaggio delle colline del Chianti e della pianura della Val di Chiana, quello delle Murge salentine e dell'Agro capuano e aversano, quello degli alpeggi tirolesi e delle terrazze delle coste liguri e della Valle del Brenta, sono tutti il

¹ Linee principali di divisione dei due versanti di un monte

² Serie

³ Dei campi

⁴ Suddivisione di un territorio in cento parti

prodotto della cultura e del lavoro dell'uomo volto a trasformare la natura per renderla idonea alle esigenze della vita umana e sociale.

Possiamo dire, allora, che il paesaggio e le qualità dell'ambiente, sono il prodotto della storia e del suo rapporto con la natura. Quando noi pensiamo alla storia, e al modo in cui la storia ha foggato le nostre campagne e le nostre città, pensiamo alla storia come a una sintesi tra lavoro e cultura. Pensiamo alla storia come all'applicazione di fatica materiale, muscolare dell'uomo (il lavoro), guidata e illuminata dall'intelligenza e dal sapere (la cultura), alla trasformazione di ciò che è.

Ma sono storia, e sono paesaggio, anche le peggiori devastazioni dell'ambiente con il pericolo d'estinzione di alcune specie animali e vegetali. È storia anche la speculazione fondiaria ed edilizia, gli sventramenti dei centri storici, la distruzione del paesaggio mediante lo spianamento di colline e lo sventramento di delicati paesaggi costieri (habitat di specie animali) mediante l'irruzione di pesanti infrastrutture. Anche questo è applicazione di lavoro e cultura dell'uomo alla natura. Ma quale cultura? La cultura non è neutrale. Essa può essere al servizio di una causa o di quella opposta. Essa può proporsi di assecondare la natura, di guidarla e indirizzarla rispettandone le leggi, oppure può usarle violenza per ignoranza o per sopraffazione.

Se parliamo, come ora parliamo, di rapporto tra l'uomo e la natura dobbiamo renderci conto che il nostro orizzonte culturale deve sapersi allargare al di là dell'esperienza immediata della "nostra" cultura: al di là della cultura del mondo di tradizione giudaico-cristiana, del mondo variamente definito "occidentale", "evoluto", "sviluppato". Al di là di quel mondo, di quella civilizzazione che certamente ha trainato lo

sviluppo planetario ed è, nell'attuale mercato delle culture e dei sistemi economico-sociali, indubbiamente egemone: ma che non sembra ancora capace, di per sé, di dominare i problemi nati dal suo stesso sviluppo: inquinamento atmosferico (agenti e fonti inquinanti, la pioggia acida), i cambiamenti climatici (l'effetto serra, lo strato di ozono), l'inquinamento dei mari, la deforestazione, la desertificazione, commercio illegale, bracconaggio, distruzione degli ambienti naturali, degrado ambientale e incendi dei boschi e dei parchi, estinzione di alcune specie animali e vegetali.

2. I parchi italiani storici.

Per la protezione di aree di particolare interesse naturalistico il nostro ordinamento giuridico, sin dai primi decenni del secolo scorso, aveva individuato quali strumenti i parchi naturali. Si era acquisita la consapevolezza, seguendo esperienze di altri paesi; del ruolo che potevano svolgere aree protette ai fini della conservazione delle risorse naturali, nelle quali si realizzava un grado di protezione maggiore, o comunque speciale, rispetto all'ambiente generalmente inteso. Si era proceduto all'istituzione di parchi nazionali, limitando zone del territorio affidate, poi, alla gestione di organismi pubblici. Parchi istituiti con apposite leggi che individuavano le finalità dell'ente e regolamentavano analiticamente l'organizzazione e la struttura del parco.

Il primo Parco nazionale italiano ad essere istituito, con Regio Decreto del 3.12.1922, è stato quello del Gran Paradiso, già riserva di caccia

dello stambecco della famiglia reale dei Savoia dal 1821. E' il più vecchio, il più famoso e forse il più spettacolare dei parchi italiani. Istituito oltre ottant'anni fa, un anno prima di quello d'Abruzzo, il Gran Paradiso offre uno stupendo scenario alpino e una ricchissima fauna. Fu la necessità di regolamentare la caccia a suggerire i primi interventi di tutela ambientale. Per evitare il rischio dell'estinzione degli stambecchi, nel 1821 un decreto reale ne proibì la caccia. La cosa ebbe subito effetti benefici, perché il numero di stambecchi, che allora erano poco più di 100, salì a 300 nel 1850 e a 2.000 nel 1878. Per l'istituzione del parco vero e proprio si dovette però aspettare il 1922, dopo che il re Vittorio Emanuele III regalò allo Stato 2100 ettari di terreno della riserva di caccia ereditata dai suoi antenati. Nel 1979 il territorio (cioè l'area) del parco è stato ampliato agli attuali 72.328 ettari. Rappresentato dallo stambecco, il parco è abitato da moltissimi animali, tra cui,

- camosci,
- marmotte,
- rapaci e
- il gipeto, avvoltoio da poco reintrodotta.

Come piante e fiori vi sono:

- il larice,
- l'abete rosso,
- il pino cembro,
- la stella alpina.

Stupendi i laghi di Lauson, Rosset, Angel, Serrù e il pianoro del Nivolet.

Il parco comprende circa 60 ghiacciai e 60 laghetti.

Localizzato nelle Alpi Graie, tra Piemonte e Valle d'Aosta, è prevalentemente di proprietà privata ed in minima parte pubblica e dell'ente parco. La sua gestione è affidata all'Ente Autonomo Parco Nazionale Gran Paradiso.

Successivamente, sempre prima della Legge n. 1497 del 1939 e della Costituzione Repubblicana, sono stati costituiti altri tre parchi nazionali:

1) Il Parco Nazionale d'Abruzzo nasce dopo pochissimo tempo da quello del Gran Paradiso. La storia del Parco Nazionale d'Abruzzo inizia nel lontano 1872, quando nella zona fu istituita una riserva reale di caccia, soppressa cinque anni dopo e ricostituita negli anni a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento. Nel 1921, su iniziativa di un'associazione privata, la Pro Montibus e Silvis, che aveva compreso l'eccezionale valore naturalistico delle montagne abruzzesi, aveva visto nascere il suo primo nucleo protetto di circa 500 ettari nella zona della Camosciara. Nel 1922 fu costituito l'Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo, che arrivò a estendere l'area protetta a 12.000 ettari. Con legge di Stato del 12.7.1923 il parco viene ufficialmente istituito e la sua superficie, a più riprese, ampliata fino a diventare 30.000 ettari nel 1926. Il parco attraversò poi diverse crisi, addirittura da pregiudicarne l'esistenza, quando la zona venne invasa dai bulldozer che costruivano strade, abbattevano foreste, per far posto a costruzioni abusive e a impianti sciistici. Nel 1976 il parco rinacque più bello e più grande: l'area protetta venne estesa, includendo i 10.000 ettari del comprensorio dei monti Palombo, Marsicano e Godi. La sua superficie attualmente è di 44.000 ettari. Attorno al parco venne creata una "zona di protezione esterna" di altri 60.000 ettari, un vero e proprio "cordone sanitario", che ha lo scopo di tenere lontane

speculazioni edilizie e aggressioni ambientali. Sono sorti alcuni centri che offrono servizi e assistenza al milione di visitatori che ogni anno raggiungono questa zona per ammirare un paesaggio naturale straordinario, che, unico in Italia, 35 anni fa si è meritato il diploma europeo per la protezione della natura, ed è comunque il primo parco negli Appennini.

- Orsi bruni marsicani, nascosti tra i boschi fitti,
- camosci,
- cervi e caprioli ad alta quota, e ancora
- lupi,
- gatti selvatici e
- volpi,

sono gli abitanti di questo modello di conservazione naturale, un santuario della natura.

Come piante e fiori vi sono:

- il faggio (pianta),
- il giaggiolo della Marsica (fiore),
- l'anemone purpureo (fiore),
- l'orchidea purpurea (fiore),
- il cardo (fiore).

Il territorio del parco è di proprietà prevalentemente pubblica (Demanio Statale e Comunale). La sua gestione è affidata all'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo.

Il parco si è dotato di una zonizzazione interna che suddivide il suo territorio in quattro zone:

- zona A, di riserva integrale;
- zona B, di riserva generale;

- zona C, di protezione;
- zona D, di sviluppo, corrispondenti a quelle zone previste dalla legge quadro nazionale n. 394 del 1991 e che graduano le possibilità di utilizzazione e di trasformazione del territorio.

2) Con decreto 25 gennaio 1934 nasce il Parco del Circeo. Da quando il parco negli anni Settanta è stato ingrandito e la caccia è stata vietata in tutti i laghi costieri, l'aumento degli animali è stato prodigioso. I laghi del Circeo sono definiti, a ragione, come un paradiso invernale per gli uccelli: la zona è diventata tanto importante da essere considerata una tappa d'obbligo per tutti gli ornitologi europei. Si possono osservare, nel corso dell'anno, circa duecento diverse specie di uccelli. Fare un elenco di tutti gli uccelli sarebbe troppo lungo. La presenza dell'uomo nella zona del Circeo risale ad almeno 70.000 anni prima di Cristo, come è documentato dal ritrovamento, avvenuto sessantasei anni fa, nel 1939, nella grotta Guattari, dei resti del cosiddetto "uomo del Circeo". Numerose sono anche le testimonianze della presenza romana in questo scenario naturale stupendo: dalla villa dell'imperatore Domiziano, alla piscina di Lucullo, all'acropoli di Circe. Più di una volta, però, quest'angolo favoloso ha rischiato di essere cancellato, prima dalla politica di bonifica dell'Agro Pontino e poi dalla speculazione edilizia sempre in agguato. Proprio per sottrarre la località a entrambi i pericoli, nel 1934 fu istituito quello che allora era il più piccolo Parco nazionale italiano: poco più di 7.400 ettari. Successivamente, la zona protetta è stata ampliata e la sua estensione attuale è di circa 8.484 ettari, di cui 3260 demaniali, a tutela di un grande sistema di zone umide e foreste di pianura (le paludi pontine), zone praticamente disabitate e rifugio di una fauna e flora ricchissima e particolarmente rara e in via di estinzione. Nel 1975 il parco è stato

ampliato, con l'inclusione dei laghi costieri salmastri di Fogliano, Monaci e Caprolace, dichiarati zone umide di valore internazionale secondo la Convenzione di Ramsar. Nel 1979 è stata inserita nel parco anche l'isola di Zannone, che nonostante abbia una superficie di appena 100 ettari, ospita almeno settecento specie diverse di animali, venticinque esclusive e originali di quest'isola delle meraviglie.

Come animali che protegge vi sono:

- il falco pellegrino,
- il nibbio,
- la poiana,
- l'istrice,
- il cormorano,
- la cicogna nera,
- il cavaliere d'Italia,
- la lontra.

Come piante e fiori vi sono:

- ginestre (piante),
- cerri (piante),
- lecci (piante),
- corbezzoli (piante),
- palme nane (piante),
- querce (pianta),
- mirto (pianta),
- erica (pianta),
- giglio di mare (fiore che cresce anche in prossimità dell'acqua del mare),
- biancospino (fiore),

- cisto marino (fiore),
- cisto villosa (fiore).

La foresta del Circeo, per gli elevati valori che la caratterizzano, è stata compresa nelle riserve della biosfera del progetto M.A.B. (uomo e biosfera) dell'UNESCO.

La sua gestione, essendo il territorio del parco prevalentemente di proprietà pubblica, è stata affidata all'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, che provvede alla sorveglianza con il personale del Corpo Forestale dello Stato.

3) La nascita del Parco Nazionale dello Stelvio è immediatamente successiva a quella del Parco del Circeo, essendo stato istituito con legge 24 aprile 1935. Un decimo dell'intera superficie di questo parco è ricoperta da ghiacciai. È il più a nord di tutti i parchi del nostro paese. Vette innevate e grandi foreste sono gli elementi che caratterizzano l'ambiente del parco, che per tanti anni è stato il più grande d'Italia. Confinando con il Parco Nazionale svizzero dell'Engadina, forma la più vasta area naturale protetta dell'Europa meridionale. Eppure lo Stelvio ha alle spalle una storia fatta di polemiche e contrasti. Inizialmente si estendeva su una superficie di circa 96.000 ettari. Nato soprattutto per difendere l'ambiente del maestoso complesso montuoso dell'Ortles - Cevedale, rimase praticamente dimenticato fino agli anni Cinquanta. Solo nel 1951, infatti, il parco fu dotato di un proprio regolamento, ma dovettero passare altri 14 anni prima che l'ente diventasse operante. A contendersene la gestione furono per molto tempo la Lombardia da un lato e le province autonome di Trento e Bolzano dall'altra, che giunsero addirittura a proporre l'abolizione. Poi contro il parco si schierarono i cacciatori e tutti coloro che erano interessati a uno

sviluppo edilizio e turistico della zona: nel 1968 furono rimossi tutti i cartelli segnaletici posti lungo i confini dell'area protetta. Finalmente, nel 1976, l'area di competenza del parco fu portata dagli iniziali 96.000 ettari agli attuali 135.000 ettari, congiungendo così di fatto il versante italiano al Parco Nazionale dell'Engadina, dando vita ad un eccezionale zona protetta.

- Cervi,
- camosci,
- caprioli e
- stambecchi,

si aggirano in libertà, mentre tra i pascoli in quota e sulle rocce volano

- corvi imperiali,
- Pernici bianche.

Vi sono anche:

- marmotte,
- ermellini e
- picchi neri.

Come piante vi sono:

- il larice,
- l'abete rosso e
- il pino cembro.

Come fiori vi sono:

- la stella alpina,
- la nigritella,
- il ranuncolo dei ghiacciai,
- l'anemone alpina.

Il parco prevalentemente di proprietà privata ed in minima parte pubblica (demanio dello Stato) è tra i più vasti parchi nazionali italiani. Nella sua estensione, vengono rappresentati tutti gli ambienti naturali caratteristici delle Alpi, con una grande varietà di paesaggi e ricchezza di specie animali e vegetali. La frammentazione del suo territorio in parte appartenente alla Regione Lombardia ed in parte alle due province autonome di Trento e Bolzano ha inciso sulla sua tutela. La gestione è stata affidata al Corpo Forestale dello Stato, fino all'entrata in vigore del D.P.C.M. (Decreto Presidenziale Consiglio dei Ministri) del 26 novembre 1993 con la costituzione del Consorzio del PN (Patrimonio Naturale) Stelvio, in applicazione della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, che rendeva attuativo il D.P.R. (Decreto Presidente della Repubblica) del 1974 che prevedeva l'attuazione di un consorzio fra lo Stato e le due province autonome di Trento e Bolzano. Con l'istituzione del Consorzio, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente rimangono al Corpo Forestale dello Stato soltanto le funzioni di sorveglianza dei territori ricadenti nella regione Lombardia. In data 29 settembre 1995 è stato istituito con decreto del Direttore Generale il Coordinamento territoriale del Corpo Forestale dello Stato per l'Ambiente (CTA) con sede a Bormio (SO). Per le restanti parti provvede il Corpo Forestale delle due Province autonome di Trento e Bolzano. (DPCM 26 novembre 1993, art.11).

Infine, il legislatore nazionale, proponendosi lo scopo della conservazione delle caratteristiche ambientali e della ricreazione dei cittadini, con la legge 2 aprile 1968 n. 503, ha costituito il Parco Nazionale della Calabria. Questo parco, assieme agli altri quattro parchi nazionali, forma il nucleo dei c.d. Parchi storici, che pur

essendo stato istituito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, conserva le caratteristiche proprie dei parchi risalenti agli anni '20 e '30. Il Parco Nazionale della Calabria, oggi alcuni lo definiscono la "Svizzera italiana" per le caratteristiche alpestri del paesaggio, foreste punteggiate di laghi, pascoli e praterie. Per anni è stato definito il "parco fantasma". In realtà, questo è un parco anomalo. La prima proposta di istituire un Parco Nazionale della Calabria nella zona della Sila risale infatti al 1923, ma è diventato realtà soltanto il 2 aprile del 1968. E ci sono poi voluti altri dieci anni prima che venissero individuati i confini della zona protetta e fossero istituiti gli organismi direttivi del nuovo ente. Il parco nasce su terreni di proprietà pubblica del demanio forestale e la sua gestione è stata affidata all'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali. Il suo territorio, costituito prevalentemente di foreste, inizialmente era diviso in tre nuclei separati:

- Sila Grande,
- Sila Piccola e
- Aspromonte,

tre isole protette, distanti tra loro, per un totale di 17.000 ettari di terreno. Naturalmente, nel lungo periodo trascorso tra la prima proposta e l'istituzione, la zona è stata saccheggiata da bracconieri e da tagli indiscriminati di alberi. Ampliato nel 1985, la sua attuale superficie è di 15.894 ettari, di cui 1.000 ettari a riserva naturale. Di recente (1994) l'istituzione del Parco Nazionale dell'Aspromonte ha sottratto un'area e ha rischiato di declassare il ruolo delle due zone restanti (Sila Grande e Sila Piccola) a quello di riserve naturali. Un pericolo che oggi sembra scongiurato. L'8 ottobre 1997 una legge

istituisce il Parco Nazionale della Sila, per poi tornare “di Calabria”, che unisce le tre anime di questo altopiano:

- Sila Grande,
- Sila Piccola e
- Sila Greca.

Oggi il suo territorio è suddiviso in quattro zone, A, B, C, D, corrispondenti a quelle zone proposte dalla attuale legge quadro nazionale n. 394/1991 e che graduano l'utilizzazione del territorio e le possibilità di interventi antropici.

Animali simbolo sono:

- il lupo e
- il picchio nero.

Animali che protegge sono:

- i lupi,
- i cinghiali,
- i daini,
- i cervi,
- i caprioli,
- le lontre,
- i gatti selvatici.

Tra i rapaci vi sono:

- l'astore,
- lo sparviero,
- il nibbio bruno.

Nelle foreste sono da segnalare:

- il raro picchio nero,
- l'upupa e

- il picchio muratore.

Come piante vi sono:

- gli splendidi esemplari di pino laricio, che superano i 30 metri e che crescono misti a grandi faggi.

Tra i fiori vi sono:

- il digitale,
- la viola,
- la ginestra e
- l'acetosella.

I parchi storici sono stati, quindi, costituiti ognuno con un'apposita legge che individuava le finalità dell'Ente Parco e regolamentava l'organizzazione e la struttura del parco. Inoltre poiché i territori dei parchi italiani sono fortemente urbanizzati, essendo importante nei loro confini la presenza dell'uomo, la legge istitutiva individuava per ogni parco le attività di trasformazione edilizia e urbanistica ammesse e divideva il territorio del parco in quattro zone:

- A) zone di riserva naturale integrale,
- B) zone di ripopolamento, produzione e allevamento di animali selvatici,
- C) zone di bosco-parco,
- D) zone non boscate,

dall'articolo 2 della legge del 2 aprile 1968, n. 503, che istituiva il Parco Nazionale della Calabria., corrispondenti a quelle zone o aree proposte dall'attuale "legge quadro sulle aree protette", la legge 06/12/1991 n. 394.

3. Evoluzione della normativa italiana sulla tutela della natura.

Una legge organica per la protezione della natura verrà adottata in Italia nel 1939. La legge 29 giugno 1939 n. 1497, “Protezione delle bellezze naturali” è la prima legge che definisce il termine “bellezze naturali”. La legge è lo strumento legislativo operante nella gestione dei vincoli paesistici del territorio italiano, sino alla fine degli anni '90. Per la legge sono protette “a causa del loro notevole interesse pubblico”(art. 1):

1. le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
2. le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
3. i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
4. le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

La legge distingue due grandi categorie di beni:

1. le bellezze singole, o individue (cose immobili, singolarità geologiche, ville, giardini, parchi);
2. le bellezze d'insieme (panorami, belvederi, complessi estetici e tradizionali).

Questi beni, o “cose”, come le definisce la legge, sono tutelati dallo Stato quando rivestono un “notevole interesse pubblico” per il loro cospicuo carattere di bellezza naturale o di singolarità geologica”, per la “non comune bellezza”, per l’ “aspetto estetico e tradizionale” o

perché “bellezze panoramiche” o “punti di vista o di belvedere accessibili”.

Il “notevole interesse pubblico”, oltre a significare l’importanza attribuita dallo Stato alla protezione di una certa categoria di beni è in tale prospettiva, “fondamentalmente caratterizzato dal grado di apprezzamento sulla cosa che attiene al bello”. Ciò che contraddistingue una “bellezza individua” da una “bellezza d’insieme”, è il valore meritevole di tutela rilevato sulla base di criteri puramente estetici. Mentre nella prima è intrinseco nella cosa, nella seconda invece, è connesso al sistema delle cose immobili che lo compongono: in pratica le singole cose formanti il sistema, possono anche non avere un proprio interesse che sia, di per sé, oggetto di tutela.

A questo punto però, non si possono ignorare altri valori, meritevoli di tutela, che la legge individua:

1. per le cose immobili sono: “quegli aspetti e quelle conformazioni del terreno o delle acque o della vegetazione che hanno il pregio della rarità”;
2. per le singolarità geologiche: “l’interesse scientifico”;
3. per le ville, i giardini, i parchi: “sia il carattere e l’importanza della flora, sia l’ambiente”;
4. per il complesso di cose immobili: “la spontanea concordanza e fusione fra l’espressione della natura e quella del lavoro umano”; ed infine,
5. per le bellezze panoramiche: “quelle che si possono godere da un punto di vista o belvedere accessibile al pubblico”.

Tuttavia la concezione estetica o vedutistica del valore che individua l’oggetto della protezione, ha la preminenza su questi ultimi, i quali

costituiscono soltanto criteri complementari e consentono di comprendere anche oggetti che altrimenti sarebbero esclusi dalla tutela. Però la Legge 29 giugno 1939 n. 1497 era limitata, perché, in via generale, le restanti aree che non erano soggette a vincoli di parco potevano ricevere una tutela se pur limitata da questa legge.

Con l'entrata in vigore della Costituzione la situazione inizialmente non muta. Nel testo costituzionale non si parla di ambiente. Solo l'art. 9, 2° comma della Costituzione, immutato e vigente dal 1948 e fortemente influenzato dalla legge 1497/1939, pone la tutela del paesaggio tra i compiti fondamentali della Repubblica Italiana. È l'unica individuazione esplicita, nella Carta Costituzionale, in materia di conservazione della natura. La Costituzione tutela dall'art. 9, 2° comma Cost. anche il patrimonio storico e artistico, in quanto esso è espressione delle tradizioni culturali, dei costumi, delle civiltà dei popoli, rappresentando la memoria storica di ogni paese. Solo successivamente, e per effetto di una interpretazione evolutiva della Corte Costituzionale e della Legge 8 agosto 1985, n. 431, per quanto riguarda il paesaggio, gli interventi di tutela non sono diretti soltanto alla conservazione delle bellezze naturali, ma, grazie al diffondersi di una nuova immagine del rapporto uomo-natura, anche alla protezione dell'ambiente, attraverso la conservazione, il miglioramento delle condizioni naturali (acqua, aria, suolo, etc.) e la preservazione delle specie animali e vegetali. L'art. 9, 2° comma della Cost., si ritiene tuttora, costituisce il cardine (a ragione o meno) sul quale si è basata la costruzione di tutto il diritto ambientale.

Dal 1968, anno in cui è stato istituito il Parco Nazionale della Calabria, al 1986 si assiste ad un periodo di stasi. Sono anni difficili, in cui viene dato poco valore alla tutela ambientale, mentre si assiste

ad un notevole ed esasperato impulso alla attività edilizia e allo sviluppo economico e sociale del Paese, a scapito delle risorse naturali. Anche i parchi sono minacciati dalla cosiddetta “valorizzazione turistica”. Gli anni '70 sono però caratterizzati dalla nascita, per merito dell'Amministrazione Forestale, di numerose riserve naturali dello Stato a dimostrazione dell'interesse sempre vivo nei confronti della protezione della natura e della sua conservazione. Le riserve si distinguono sulla base delle caratteristiche naturali dell'area. Si hanno “riserve integrali”, “riserve orientate” e “riserve di protezione”. Le “riserve naturali integrali” godono di una protezione totale, posto che ad esse si può accedere soltanto per scopi di ricerca scientifica e di educazione alla natura oltre che per compiti d'amministrazione e controllo. Le “riserve naturali orientate”, alle quali si può accedere per la ricostruzione degli equilibri naturali alterati e le “riserve di protezione”, alle quali si può accedere anche per escursioni naturalistiche, godono di una protezione solo relativa.

La prima “riserva naturale integrale” è stata quella di Sasso Fratino (1959), nelle foreste demaniali Casentinesi, in provincia di Forlì. Essa comprende una foresta naturale che da secoli non veniva alterata e che costituisce probabilmente in Europa l'unico esempio di una foresta che non ha subito manomissioni. Il Consiglio d'Europa l'ha insignita del diploma europeo.

Negli anni successivi sono state istituite nuove riserve naturali, sia su territori di proprietà dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali che su terreni appartenenti al demanio dello Stato o altri demani (Marina, Difesa, Interni), oppure di Università o altre Associazioni o Enti. L'Azienda di Stato che fino al 1970 aveva instaurato una politica di acquisto di terreni forestali dagli altri demani, si trovò, con la legge

281 del 1970 a dover ridimensionare la sua politica “espansionistica”. La legge n. 281 del 1970 infatti prevedeva (art. 11) che le foreste appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato fossero trasferite al patrimonio indisponibile delle Regioni. L’istituzione delle Regioni nel 1970 poneva il problema della competenza dello Stato a intervenire in materia di “tutela della natura”, e quindi in materia di “parchi e riserve naturali”, per la competenza che la Costituzione riconosceva dall’art. 117 alle Regioni in materia di foreste, urbanistica, caccia, pesca, agricoltura. La tutela della natura si riteneva riconducibile a queste materie. Con il D.P.R. n. 11 del 1972 vengono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste. Il D.P.R. n. 616 del 1977 (art. 68) sopprime l’A.S.F.D. (Azienda di Stato per le Foreste Demaniali), che tuttavia continua a gestire i parchi e le riserve naturali statali istituite a suo tempo dal Ministero dell’Agricoltura e Foreste, a cui si aggiungono i terreni e le aree boschive non superiori all’1% della superficie complessiva delle aree costituenti il patrimonio immobiliare dell’Azienda, da destinare a scopi scientifici e didattici⁵. Con la cosiddetta “regionalizzazione” e con il D.P.R. del 24/07/1977 n. 616 “Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”, sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative (art. 85 del D.P.R.), delegando tutta la materia in merito ai beni ambientali, al fine di proteggere le bellezze naturali, per quanto attiene alla loro

⁵Le riserve, dopo la soppressione dell’Azienda, avvenuta nel 1977, e successivamente chiamata ex Azienda per le Foreste Demaniali, sono ancora gestite dal Ministero delle Risorse Agricole, in attesa di una legge chiarificatrice sulle competenze tra Stato, Regioni e Province. Dal 1977 ad oggi comunque l’Azienda ha continuato nella sua attività protezionistica, arrivando a istituire 146 riserve naturali, inquadrando secondo le caratteristiche proprie di ciascuna nelle diverse tipologie e gestendole conseguentemente. Nell’ambito delle Convenzioni internazionali l’A.S.F.D. ha provveduto a tutelare, in particolare, zone umide di importanza internazionale, ai sensi della

individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni (art.82 del D.P.R.), gli interventi per la protezione della natura, le riserve naturali e i parchi naturali (art. 83 del D.P.R.). Ai sensi dell'art. 80 (urbanistica) sempre del D.P.R. 616/1977, alle Regioni spetta “la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la “protezione dell'ambiente” e di istituire parchi naturali regionali.

Seguivano molti interventi delle Regioni. Tra questi è da ricordare il primo Piano delle aree protette in Regione Piemonte, nel 1997. Da allora è stato oggetto di tre aggiornamenti (il più recente risale al 1990) che hanno portato a censire sul territorio regionale 212 zone suscettibili di tutela.

Sempre del 1977 è la legge regionale della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 “Tutela ed uso del suolo”, che detta le basi per un uso controllato del territorio.

Lo Stato interviene ancora con la legge del 31 dicembre 1982 n. 979 “Disposizioni per la difesa del mare”, che istituisce le Riserve Naturali Marine per la protezione dell'ambiente e detta le regole per la loro gestione. Dispone la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, tenuto conto dei programmi statali e regionali, degli indirizzi comunitari ed internazionali. Forma, d' intesa con le Regioni, il Piano generale di difesa del mare e delle coste marine.

Un'altra legge regionale della Regione Piemonte del 2 novembre 1982 n. 32 “Norme per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale” e successive modificazioni, detta regole su

Convenzione di Ramsar del 1971 e della direttiva CEE n. 79/409 sulla conservazione degli uccelli selvatici.

molteplici aspetti: abbandono di rifiuti, salvaguardia dell'ambiente rurale e montano (accensione di fuochi, percorsi fuoristrada, recupero aree degradate), tutela della flora spontanea, raccolta dei prodotti del sottobosco e sua modalità, tutela della fauna minore (formica rufa, rane ed altri anfibi, chioccioline e gamberi d'acqua dolce), commercializzazione di specie vegetali ed animali protette. Inoltre, la Legge Regionale 32/1982 stabilisce alcune deroghe a favore dei cittadini residenti sulla raccolta di molluschi, fiori e prodotti del sottobosco, fissa le sanzioni amministrative ed indica il personale addetto alla sorveglianza.

Con la legge 8 agosto del 1985 n. 431 (detta legge Galasso) "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, vi sono disposizioni urgenti per la tutela di zone di particolare interesse ambientale ed integrazioni dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1997 n. 616". Le violazioni delle disposizioni comportano, oltre alle sanzioni stabilite dalla legge stessa, il ripristino obbligatorio dello stato dei luoghi. L'intervento della legge n. 431 segna una svolta radicale nell'evoluzione normativa della tutela del paesaggio. In essa si concretizza per la prima volta a livello legislativo, tutto il percorso tecnico culturale che si è svolto, sul terreno disciplinare, nel corso di alcuni decenni.

Le tendenze di rinnovamento degli strumenti di tutela e salvaguardia dei beni ambientali insieme all'esigenza di dare nuovo slancio alla pianificazione paesistica, si espressero con l'emanazione del D. M. 21 settembre 1984, "Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree

assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici”. Il decreto noto come “decreto Galasso” (dal nome del sottosegretario al Ministero dei beni culturali e ambientali che firmò il decreto per delega del Ministro), si richiamava formalmente alla normativa del 1939. Tuttavia esso se ne differenziava in quanto:

- a) vincolava come “bellezze naturali” vaste zone del territorio nazionale, in ragione di caratteristiche comuni largamente diffuse, come la quota o la vicinanza a laghi o a corsi d’acqua;
- b) riservava l’individuazione di altre aree, da assoggettare a vincolo di inedificabilità temporanea, tramite ulteriori decreti ministeriali.

Il decreto determinando una tale indiscriminata salvaguardia in vista della formazione dei piani paesistici, tendeva a rendere obbligatoria la formazione di questi ultimi. L’azione del Ministro per i beni culturali e ambientali di sostituirsi al potere regionale e locale di pianificazione del territorio muoveva da una norma, l’art. 82 del decreto n. 616/1977, la quale tuttora prevede il potere di integrare gli elenchi, definiti dalle commissioni provinciali dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico e quello di inibire o sospendere lavori che rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi. Fin dal primo momento, però appariva fortemente dubbia la legittimità sia del provvedimento ministeriale, sia dei successivi decreti (cosiddetti “Galassini”), che venivano gravati di numerosi ricorsi presso i diversi Tribunali Amministrativi Regionali. Infatti il giudice amministrativo della regione Lazio, su ricorso della regione Umbria dispose l’annullamento del decreto Galasso, affermando che l’intervento normativo si riferiva non già a

beni o località intesi nella loro individualità (come previsto dalla legge 1497/1939), bensì a categorie di beni identificati con caratteri propri della generalità ed astrattezza, per i quali l’emanazione di norme è riservata alla legge. L’illegittimità del decreto “Galasso” si cercò di sanarlo con l’emanazione del decreto legge n. 312 del 27 giugno 1985, con il quale si riproponevano tutte le categorie di beni da includere negli elenchi delle bellezze naturali. A quei beni già elencati nel decreto amministrativo veniva aggiunta la previsione relativa alle zone umide ed ai vulcani. Con il nuovo decreto l’autorizzazione alle modifiche, che potevano recare pregiudizio all’aspetto esteriore di detti beni, veniva devoluta al Ministro, mentre per i beni vincolati in base al procedimento disciplinato dalla legge n. 1947 del 1939 rimaneva in vigore la precedente disciplina (art. 82, D.P.R. 616/1977) che tale funzione aveva delegato alle Regioni. Inoltre, si prevedeva che il vincolo avesse durata limitata fino all’entrata in vigore delle norme e dei provvedimenti previsti dalla legge che disciplinerà la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e , comunque, non oltre il 31 dicembre 1985 (art. 1 bis L. n. 431/1985). In sede di conversione in legge però il testo del decreto è stato riformulato in buona parte e sono state aggiunte nuove disposizioni che recepiscono alcune delle indicazioni contenute nelle proposte di legge degli Onorevoli Franco Bassanini e Guido Alborghetti. In tal modo il provvedimento originario, D.M. 21.09.1984, cessava di essere un semplice atto amministrativo, per essere assunto come fondamento legislativo. Tuttavia pur con i suoi limiti e le sue carenze il provvedimento è estremamente importante, quasi una pietra miliare, perché inaugura un nuovo modo di intendere la tutela ambientale. La legge di conversione, 8 agosto 1985, n. 431 recante “disposizioni urgenti per la

tutela di zone di particolare interesse ambientale”, recepisce il decreto Galasso, che riguardava l'imposizione del vincolo paesaggistico della legge n. 1497 su aree individuate attraverso la definizione di categorie di beni in ragione della loro singolarità geologica (rilievi, vulcani, ghiacciai, coste ecc.) o ecologica (zone umide, parchi, riserve naturali ecc.) oppure in virtù della loro capacità di testimoniare le trasformazioni dell'ambiente ad opera dell'uomo (argini, zone archeologiche, ville e giardini ecc.), o, infine, per la loro appartenenza a determinati soggetti (aree assegnate alle Università agrarie).

Si tratta di una tutela del paesaggio che non riguarda più soltanto beni di esclusiva rilevanza estetica (bellezze naturali) o culturale (singolarità geologiche, beni rari o di interesse scientifico o di valore tradizionale), bensì beni che costituiscono elementi caratterizzanti la struttura morfologica del territorio nazionale, siano essi naturali o effetto dell'attività umana. L'attuazione di una regolazione globale del paesaggio e del territorio era stata avvertita da una parte della dottrina, ma non aveva trovato alcuna trasposizione sul piano normativo; solamente con la legge 431 si opera un netto superamento di una visione del paesaggio appiattita sulla nozione di bellezza naturale. Rispetto alla legge del 1939, è mutata la concezione, e quindi la specificità del “notevole interesse pubblico” protetto dall'ordinamento. Non più e non solo beni individuati come singoli o come complessi, ma tutela dell'ambiente come patrimonio collettivo come segno e testimonianza della nostra cultura. Infatti la stessa intestazione della legge ne dà atto: non si parla più di “bellezze naturali”, intese come dimensione estetica del territorio, ma di “zone di particolare interesse ambientale”, cui vengono riconosciuti un valore e una considerazione primaria rispetto a qualsiasi scelta di

trasformazione edilizia ed urbana. Il paesaggio, viene così inteso e protetto per ambiti territoriali “che segnano le grandi linee di articolazione del suolo e delle coste” come bene ambientale che però “non annulla, ma supera, non nega, ma integra quello originario di bellezza naturale”. Anche la scelta precisa del legislatore, di aver inserito tutti i beni elencati dalla legge in questione, nell’art. 82 del D.P.R. 616/1977 e non più nell’art. 1 della legge n. 1497, fa intendere il distacco dalla impostazione tradizionale, accogliendo invece “una nozione di tutela paesaggistica diversa e desunta da alcune impostazioni dottrinarie secondo cui il paesaggio è una nozione che va ben oltre la tutela della bellezza naturale”. La legge n. 431 non ha abrogato la vecchia legge del 1939 e non ha quindi eliminato la possibilità di vincolare certi beni col sistema tradizionale della individuazione attraverso “elenchi”. Essa pur lasciando inalterata questa possibilità ha individuato direttamente talune categorie di beni da salvaguardare facendo derivare immediatamente dalla semplice previsione legislativa il vincolo paesaggistico.

C’è da dire che con il D.L. 312/1985 poi convertito in L. 431/1985 erano stati nuovamente disciplinati i poteri statali e quelli regionali nell’esercizio delle funzioni amministrative per la protezione dei beni paesaggistici.

Con la legge n. 349/1986 di “Istituzione del Ministero dell’ambiente”, le competenze in materia ambientale vengono trasferite al suddetto Ministero, lasciando al Corpo Forestale dello Stato, l’attività di sorveglianza e controllo sull’ambiente naturale. La legge quadro sulle aree protette regionali, L.R. 22/03/1990 n.12 riguarda invece “Nuove norme in materia di aree protette (Parchi naturali, Riserve naturali, Aree attrezzate, Zone di parco, Zone di salvaguardia”. Per la sua

protezione il territorio viene classificato in Parchi naturali, in Riserve naturali integrali, in Riserve naturali speciali ed in Riserve naturali orientate. Si definiscono anche le Aree attrezzate e le Zone di parco o Zone di salvaguardia. Agli articoli 7, 8 e 9 la L.R.n. 12/90 stabilisce la composizione degli “Enti di gestione”, enti di diritto pubblico, per l’amministrazione delle aree protette regionali e ne definisce gli Organi: Consiglio direttivo, Giunta Esecutiva e Presidente. Inoltre vengono dettate le limitazioni, nelle aree protette, in materia di attività venatoria, di attività estrattiva e di movimento terra, di costruzione di nuove strade, di attività di pascolo, agricola ed edilizia e di interventi su aree boschive e tagli boschivi. Il ritardo entro il quale il legislatore avrebbe dovuto provvedere all’approvazione di una legge quadro in tema di parchi, ha spinto la Corte Costituzionale a intervenire con due importanti sentenze di principio, le nn. 1029 e 1031 del 1988. Le due sentenze della Corte Costituzionale del 1988 hanno assunto il compito di fornire indicazioni al legislatore, specie nella determinazione dei contenuti della legge quadro. La Corte Costituzionale ha precisato, nella sentenza n. 1029 del 1988, che la disciplina generale dei parchi nazionali e il riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comunità montane avrebbero dovuto essere stabiliti con la legge quadro di cui all’articolo 83, comma 2 del D.P.R. n. 616. La materia “protezione della natura”, al cui interno deve essere collocata la normativa sui parchi nazionali (esistenti o di futura istituzione), risultava interamente trasferita alle Regioni, residuando allo Stato la competenza ad emanare la prevista legge quadro. In base a ciò, la Corte Costituzionale, pur riconoscendo al legislatore di delineare il riparto delle competenze statali e regionali, enunciava quelli che sarebbero stati i poteri spettanti allo Stato e le attribuzioni regionali in

tema di parchi nazionali. Allo Stato infatti sarebbero spettati, un ampio potere di programmazione e di direttiva relativamente alla struttura, al funzionamento, alla localizzazione e all'importanza dei parchi. Ad un livello intermedio nel sistema dei poteri di protezione della natura si poneva il parco, titolare di poteri di tutela, di pianificazione e di sviluppo dell'area protetta. Ad un livello ulteriore si collocavano le competenze regionali dirette "all'effettiva disciplina delle attività e dei beni che insistono nell'area protetta", quali le molteplici forme di difesa ambientale, la determinazione di un certo assetto urbanistico, la definizione di una certa politica per il turismo, etc. Sotto questo profilo, la Corte Costituzionale ribadiva la necessità, in ragione della competenza concorrente vantata dalle Regioni in molteplici materie interferenti con "la Protezione della natura"(urbanistica, caccia e pesca, agricoltura e foreste ecc.), di adeguate forme di coordinamento, collaborazione e intesa tra lo Stato e le Regioni nell'esercizio dei rispettivi poteri.

Negli anni '90 si è avviato un processo riformatore, in materia di parchi e aree protette che ha cercato di riordinare una materia complessa e oggetto di incertezze sul ruolo dello Stato e delle Regioni. La legge n. 142 dell'8 giugno 1990, che ha riformato il sistema delle autonomie locali, ha inserito alcune disposizioni che hanno parzialmente modificato le competenze delle Regioni e degli enti locali in materia di parchi e riserve naturali. Nella legge si prevede la possibilità per la Provincia di individuare nel Piano territoriale di coordinamento, che definisce gli indirizzi generali di assetto del territorio, le aree sulle quali è opportuno istituire parchi o riserve naturali (art. 15 lett. d.).

La legge quadro n. 394/1991 sembra aver conciliato tutte le controversie, in un quadro armonico di pianificazione del territorio da difendere, garantendo al tempo stesso l'incremento delle attività economiche, il rilancio, delle attività tradizionali e lo sviluppo turistico in armonia con la tutela del patrimonio naturalistico. Essa è la prima legge organica sulla conservazione della natura del nostro paese. Essa dispiega un articolato disegno di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, del mondo della ricerca, dell'associazionismo ambientalista e del volontariato civile al fine di istituire nuovi parchi nazionali e di interesse locale, onde consentire di portare l'Italia a quella soglia minima del 10% di territorio tutelato che per decenni ha costituito il traguardo da raggiungere per tecnici ed ambientalisti. Questa legge quadro garantisce la tutela della "natura", con particolare riferimento quindi alle componenti viventi dell'ambiente e cioè vegetazione e fauna. Viene superato il concetto di parco come zona vincolata che limita le normali e tradizionali attività degli abitanti; il rilancio turistico, il recupero dei centri abitati, la politica di incentivazione sulle popolazioni locali, fanno di queste zone protette una meta piacevole e ricercata di turismo e conseguentemente dell'economia locale.

Con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente n. 349/86 vengono poste le basi per la creazione di sette nuovi parchi nazionali. La legge 11 Marzo 1988 n. 67, conseguente alla legge finanziaria del 1988 prevede l'istituzione dei parchi dei

- Monti Sibillini,
- Valgrande,
- Pollino,

- Dolomiti Bellunesi.

La legge 28 Agosto 1989 n. 305, conseguente al programma triennale per la tutela dell'ambiente, prevede la nascita del Parco dell'Arcipelago Toscano, delle Foreste Casentinesi, dell'Aspromonte e del Golfo di Orosei. La legge quadro tutela la natura attraverso l'individuazione di porzioni di territorio che presentino una riconosciuta rilevanza naturalistica e un basso grado di alterazione dell'ambiente naturale. Le possibilità di utilizzazione e trasformazione di questi territori vengono fortemente limitate e finalizzate alla rigida conservazione dell'ambiente, nel tentativo di ridurre o eliminare qualsiasi interferenza con il corso naturale degli eventi.

Tale aspirazione può anche tradursi, nelle parti di cosiddetta riserva integrale, nel divieto assoluto allo svolgimento di qualsiasi attività da parte dell'uomo, persino della semplice fruizione estetica.

La nuova legge quadro sulle aree protette pone le basi per la creazione e gestione di un sistema organico di aree protette nel nostro Paese, con la creazione di organi e strumenti per la programmazione ambientale, quali il Comitato interministeriale per le aree protette, la Consulta tecnica e la Segreteria Tecnica (art. 3 L. 349/1991). In particolare il Comitato per le aree naturali cura la programmazione nazionale del settore, adottando un programma triennale per le aree protette che si occupa, oltre della individuazione di nuove aree da tutelare, anche dei finanziamenti necessari alla loro istituzione e gestione. Il programma triennale è sotto il controllo del Ministero dell'Ambiente (art. 3 L. 349/1991). La legge 349/1991 definisce le seguenti categorie di aree protette:

- i parchi nazionali,
- i parchi naturali regionali,

- le riserve naturali,
- le aree marine protette.

Per ogni parco nazionale e regionale deve essere istituito un ente parco, ente autonomo la cui vigilanza è sotto il controllo del Ministero dell'Ambiente (art. 9, L. 349/1991), a cui è affidata la pianificazione e la gestione dei territori del parco.

Per le riserve naturali statali l'organismo di gestione è definito dal Ministero dell'Ambiente all'atto dell'istituzione di ciascuna riserva, mentre la gestione delle aree protette marine è affidata all'amministrazione statale che si avvale delle Capitanerie di porto.

Gli strumenti di pianificazione dei parchi nazionali sono il regolamento del parco (art.11 L. 349/1991), per la prima volta introdotto da questa legge e il piano di attuazione per il parco (art. 12 L. 349/1991), in accordo con gli Enti locali, con finalità di tutela dei valori naturali e ambientali e compatibilmente con gli interessi economici e sociali delle popolazioni.

Il regolamento (art. 11) “disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco”. In particolare esso deve regolare le modalità e le tipologie dei manufatti da costruire, le modalità di svolgimento delle attività produttive e quelle di fruizione collettiva. Attraverso il piano si possono prevedere (art. 12) forme differenziate di uso, godimento e tutela per le diverse parti in cui può essere suddiviso il territorio del parco:

1. “riserve integrali”,
2. “riserve generali orientate”,
3. “aree di protezione” e
4. “aree di promozione economica e sociale”.

Nel definire ciascuna di queste quattro tipologie di area la legge

fornisce un elenco di attività consentite, calibrato in funzione del diverso grado di protezione che si intende assicurare.

Va sottolineato come siano esplicitamente previste sia “riserve integrali”, nelle quali “l’ambiente naturale è conservato nella sua integrità”, sia aree di “promozione economica e sociale”. Queste ultime, essendo più “estesamente modificate dai processi di antropizzazione” possono ospitare “attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori”. Oltre alla “organizzazione generale del territorio” il piano per il parco deve contenere “vincoli, destinazioni d’uso pubblico e privato e norme di attuazione relative”, deve provvedere alla definizione dei percorsi, delle forme di accessibilità, delle attrezzature e dei servizi per la gestione e per la fruizione, e deve dettare “gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull’ambiente naturale in genere”. Per ciò che riguarda la gestione è prevista la elaborazione di un piano pluriennale economico e sociale nonché la possibilità, per i comuni e le province “il cui territorio è compreso in tutto o in parte, entro i confini di un parco nazionale e ...regionale” di accedere prioritariamente a finanziamenti per la realizzazione di opere purché esse siano previste nel piano per il parco. In questo modo la legge intende prevedere le misure necessarie per l’attuazione delle previsioni contenute nei piani dei parchi, consentendo agli enti gestori una concreta possibilità di programmazione economica e temporale degli interventi, ottenibile anche attraverso la collaborazione con gli enti locali.

Infine si rimarca che la legge definisce (art. 22), per il livello regionale, solamente i principi fondamentali, lasciando a queste ultime (le regioni) attraverso le leggi di istituzione dei parchi naturali regionali, la possibilità di definire puntualmente e liberamente “il soggetto per la gestione del parco”, “gli elementi del piano per il parco” e i “principi del regolamento del parco”.

L’aspetto della legge che ricopre un maggiore interesse per l’argomento di questa tesi riguarda il rapporto fra la necessità di una tutela “sistematica” dell’ambiente e gli strumenti previsti per ottenerla.

Si possono fare le tre seguenti considerazioni.

1. Positiva e ricca è la predisposizione di strumenti di governo del territorio, assai articolati e incidenti sull’insieme delle trasformazioni.
2. Problematico è il rapporto con gli enti locali.
3. Negativa è la separazione che viene prodotta fra le zone di parco e il rimanente territorio.

Gli strumenti definiti dalla legge per la pianificazione e la gestione delle aree protette sono dunque molto articolati. Attraverso la predisposizione di un piano, di un regolamento e di un piano pluriennale economico ciascun ente parco è in grado di governare l’insieme delle attività esistenti, fissando i limiti per lo svolgimento delle attività da parte dei privati e programmando la propria azione sulla base di una ipotesi di assetto complessivo definita nel piano.

A questa possibilità di azione così incisiva corrisponde una valenza altrettanto forte del piano per il parco. Quest’ultimo (art.12) sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Chiaramente in questo modo i parchi diventano zone sottratte alla competenza dei governi locali. Ne deriva un potenziale conflitto, molto pericoloso, che può produrre il rinvio della costituzione del parco o una “contrattazione” dei confini che, inevitabilmente, finisce col relegare il territorio del parco nelle zone più lontane dai centri abitati e meno interessate dalla presenza dell’uomo.

A ben vedere questi due aspetti non sono che le facce opposte di un unico problema fondamentale: la necessità che la tutela della natura sia ottenuta non attraverso la separazione fra territori in cui tutto è liberamente permesso e altri, limitati, territori in cui si persegue la conservazione degli habitat meno compromessi. La diffusione globale dei processi di inquinamento di degrado e di alterazione ambientale estremamente pervasivi (basti pensare alle piogge acide) e la complessificazione e moltiplicazione dei conflitti che si producono fra interessi economici, sociali e culturali diversi, intrecciano sempre più strettamente i problemi di tutela e conservazione degli spazi e delle risorse naturali con quelli dello sviluppo produttivo, economico e sociale, dell’organizzazione e dell’uso del territorio.

Il cambiamento delle relazioni fra sviluppo socio-economico e ambiente deve produrre, di conseguenza, un cambiamento delle finalità dei parchi.

Le ragioni per cui furono istituiti i primi parchi americani e, molto tempo dopo, i parchi nazionali italiani sono state quelle della conservazione e della fruizione pubblica. A queste si affianca oggi, in modo sempre più pressante, l’esigenza di orientare lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali. Per questo aspetto l’impostazione della legge risulta arretrata, e la separazione che essa produce fra le zone di parco e il rimanente territorio, appare come un

elemento negativo. Nessuna strategia efficace di regolazione dell'accessibilità, di distribuzione dei flussi turistici; di integrazione delle attività economiche compatibili o necessarie per la tutela dell'ambiente, può essere designata se non facendo riferimento all'intero contesto territoriale interessato, indipendentemente dal fatto che esso sia parzialmente compreso entro i confini dell'area protetta. Infine deve essere evidenziato che la legge in questione non riguarda in modo generale la protezione della natura, ma solamente le procedure di istituzione, pianificazione e gestione delle aree protette. Risultano perciò prive di una protezione specifica tutti gli elementi naturali situati al di fuori dei territori di parco, per i quali sono previste solamente forme di tutela paesaggistica.

Il passaggio da una legge quadro sulle aree protette ad una legge quadro sulla protezione della natura, che sia ispirata a principi di sviluppo compatibile dei territori nel loro complesso, più che alla conservazione dei brandelli di territorio meno antropizzati, appare come un'esigenza sempre più irrinunciabile.

C'è da dire per ultimo che il principio generale adottato dalla legge del 1991 è quello, già utilizzato nella legge "Galasso" del 1985, di cooperazione tra istituzioni centrali e istituzioni locali nella regolamentazione e gestione delle aree naturali protette. Infatti l'art. 1 comma 5 della l. 394/1991 prevede espressamente che "nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, e dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n. 142".

Infine, in questi ultimi anni, ulteriori disposti legislativi caratterizzati dalla generale tendenza al decentramento delle funzioni

amministrative resa favorevole dalla riforma Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”) sono intervenuti su alcuni istituti previsti dalla legge quadro sui parchi, abrogando gli organismi di gestione a composizione mista Stato-Regioni, allo scopo di garantire una più efficace autonomia dei poteri locali nella amministrazione delle aree naturali protette. Infatti, da un lato il D. Lgs. 28 agosto 1997 n. 281 ha soppresso, all’articolo 7, comma 1, il Comitato per le aree naturali protette e il Gruppo di lavoro per la Carta della Natura (strumento di conoscenza dei valori naturali a livello nazionale), previsti dall’art. 3 della legge 394/1991, attribuendo le relative funzioni deliberative alla Conferenza permanente Stato-Regioni, istituita con l’art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 281 del 1997 con il compito di “garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, mediante intese e accordi. Dall’altro lato il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”), all’articolo 75 lettera d), ha previsto il riordino della Consulta tecnica per le aree naturali protette di cui all’articolo 3 commi 7e 8, della legge quadro sui parchi e, inoltre, all’articolo 76, ha soppresso il Programma triennale per le aree naturali protette e il successivo articolo 77, riordinando le competenze in materia di aree naturali protette, ha disposto che “l’individuazione, l’istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali, comprese quelle marine e l’adozione delle

misure di salvaguardia sulla base delle linee fondamentali della carta della natura” spettano allo Stato sentita la Conferenza unificata tra Stato e regioni; così conferendosi in via residuale alle Regioni ed alle autonomie locali tutte le altre funzioni non assegnate allo Stato.

Da ultimo l’art. 2, comma 29, della legge 9 dicembre 1998, n. 426 (c.d. Ronchi ter), che ha aggiunto l’articolo 11-bis della legge n. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette) ha previsto che sono il Consiglio direttivo del parco e la Comunità del parco che elaborano contestualmente, e attraverso reciproche consultazioni, il piano del parco e il piano pluriennale economico-sociale, secondo le norme di cui agli stessi articoli 12 e 14. Inoltre la legge n. 426 del 1998, ha perfezionato ed integrato il modello collaborativo tra Stato, Regioni e Province autonome. Infatti, una volta soppresso il Programma triennale, l’art. 2, comma 22, della legge 9 dicembre 1998, n. 426 che ha introdotto l’articolo 1-bis “Programmi nazionali e politiche di sistema” della legge quadro n. 394/1991, autorizza il Ministro dell’Ambiente a promuovere accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell’agriturismo e del turismo ambientale di concerto con altri Ministeri e anche con le regioni e con gli altri soggetti pubblici e privati. Inoltre il Ministro dell’Ambiente, sentito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti parco interessati e delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, individua altresì le risorse finanziarie nazionali e comunitarie , impiegabili nell’attuazione degli accordi di programma di cui al comma 1 della legge quadro n. 394/1991.

Importante è anche a riguardo la legge regionale 21 luglio 1992 n. 36 “Adeguamento delle norme regionali in materia di aree protette alla legge 8 giugno 1990, n. 142 ed alla legge 6 dicembre 1991 n. 394” che amplia e coordina le disposizioni della Legge Regionale n. 12 del 1990 sulle aree protette con la legge-quadro 394/1991.

Con l’emanazione della legge quadro n. 394/1991 sono stati istituiti (art. 34) sei nuovi parchi nazionali:

1. Parco Nazionale del Cilento e Vallo del Diano (1995);
2. Parco Nazionale del Gargano (1995);
3. Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Lega (1995);
4. Parco Nazionale della Maiella (1995);
5. Parco Nazionale della Val Grande (1993);
6. Parco Nazionale del Vesuvio (1995).

Non per tutti si è arrivati all’insediamento definitivo dei rispettivi Enti di gestione, e alla definizione del regolamento del parco. Nell’attesa valgono le misure provvisorie di salvaguardia dettate, nel momento della loro istituzione, con decreto del Ministero dell’Ambiente.

Inoltre è importante ricordare la Legge Regionale 3 aprile 1995 n. 47 “Norme per la tutela dei biotopi”. Per biotopo si intende “una porzione di territorio che costituisce un’entità ecologica di rilevante interesse per la conservazione della natura”. Questi sono inseriti nel Piano regionale delle aree protette previsto dall’articolo 2 della Legge Regionale 12/90 e fanno parte del Sistema delle aree protette della Regione Piemonte. La gestione dei biotopi può essere affidata agli Enti di gestione delle stesse aree, ai Comuni, alle Comunità Montane, alle Province ed alle Associazioni Ambientaliste. Sono sottoposti a vincolo ambientale paesaggistico. Infine è importante ricordare il D.lgs. 29 Ottobre 1999 n. 490, intitolato “Testo unico delle

disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”, che ha abrogato la legge 29 Giugno 1939 n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali, unitamente alla Legge 431/85 (detta legge Galasso), dando una risistemazione alla materia.

Il Testo unico ha ad oggetto la protezione paesaggistica dei singoli beni ora secondo una visione esclusivamente estetica. Anche il parco quale soggetto di diritto, si inserisce nel quadro dei mezzi di intervento pubblico a difesa del territorio o dell’ambiente, ma la sua specialità (rispetto alle bellezze naturali) sta nella diversa e maggiore estensione della tutela che si rivolge alla flora e alla fauna e alle formazioni geologiche muovendosi più verso una direzione naturalistica che non estetica. Già, la legge costituzionale 22 Novembre 1999, n. 1 aveva modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, ampliando l’autonomia statutaria regionale.

Ma i risultati più importanti nella direzione di un maggiore decentramento regionale e locale sono stati conseguiti attraverso la legislazione ordinaria.

Il provvedimento più incisivo in questa direzione è stata la Legge 15 Marzo 1997 n. 59 (legge Bassanini), con la quale è stato avviato il cosiddetto federalismo a Costituzione invariata, vale a dire il massimo decentramento realizzabile attraverso la legge ordinaria, senza ricorrere a modifiche costituzionali.

La legge 15 Marzo 1997 n. 59 era attesa per quanto riguarda la “Protezione della natura e dell’ambiente, tutela dell’ambiente dagli inquinamenti e smaltimenti dei rifiuti, acque e difesa del suolo”.

La legge Bassanini definisce un nuovo assetto giuridico-amministrativo più efficiente per i Parchi Nazionali, visto che il loro ordinamento giuridico risale alla Legge n. 70 del 1975. In particolare

al Capo I art. 1 comma n. 4 lettera c riguardo la tutela della natura e dell'ambiente troviamo elencati i "compiti di rilievo nazionale".

Essi comprendono in particolare la relazione generale sullo stato dell'ambiente, l'indicazione delle specie minacciate di estinzione, la definizione dell'indice di densità venatoria minima.

Per ogni ambito territoriale di caccia, l'adozione della carta della natura, l'identificazione e deliberazione, sulla base della carta della natura, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, inclusa l'individuazione, la delimitazione e la classificazione delle aree protette, nonché l'approvazione del relativo elenco ufficiale e il rilascio delle certificazioni. Queste linee fondamentali riguardano anche gli ambienti marini e le zone costiere.

Anche con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è stata conferita alle Regioni (e agli enti locali) la totalità delle funzioni amministrative, tranne quelle riservate espressamente allo Stato. Il decreto legislativo 31.3.1998 n. 112 dedica il Titolo III al territorio, ambiente e infrastrutture. Al Capo III la Sezione I indica le Funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora. La Sezione II è dedicata ai Parchi e riserve naturali.

Ma è la legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, che ha profondamente modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione. Alcuni articoli sono stati revisionati, altri soppressi. Il cardine della riforma è l'accoglimento dei principi di sussidiarietà (alla luce del quale lo Stato interviene), differenziazione ed adeguatezza, in attuazione dell'art. 118 Cost., riformato, ripartendo compiti e funzioni (prima con L. 59/1997, poi costituzionale L. Cost. 3/2001) amministrative in materia di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

L'art 117 Cost., anch'esso riformato, al 2° comma, lettera s), Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Prima della riforma dell'art. 117 Cost. erano indicate tassativamente le materie nelle quali le Regioni potevano legiferare (erano previste solo l'urbanistica e le foreste e non la materia ambientale). Ora, invece, si elencano i settori attribuiti alla legislazione esclusiva dello Stato, mentre nel 3° comma sono materie di legislazione concorrente⁶ (cioè materie nelle quali il regime giuridico è frutto del concorso di fonte statale, che definisce i principi, e fonte regionale, che precisa le norme di dettaglio), quelle relative, tra le altre, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Autorevoli esponenti dicono che l'art. 117, 3° comma, in tema di valorizzazione, tiene distinti i beni culturali dai beni ambientali perché il Testo unico 490/99 tiene distinti i beni culturali, cui è dedicato il Titolo I, dai beni paesaggistici e ambientali, ai quali è invece dedicato il Titolo II⁷.

Altri autori invece ritengono che dato che l'art. 117 Cost. attribuisce la competenza legislativa allo Stato in materia di beni culturali, anche i beni paesaggistici sottostiano alla medesima disciplina essendo l'altra faccia della medaglia dei beni culturali. Però si ritiene attribuita la potestà legislativa, per una parte, allo Stato (la tutela dell'ambiente) e per una parte alle regioni (le funzioni amministrative di tutela dei beni

⁶ Suddivisione dei compiti tra lo Stato e le Regioni

⁷ Il Testo unico n.490 del 1999 è stato modificato dal D.Lgs 42/2004. Da ultimo è stato emanato, con D.Lgs 22 Gennaio 2004 n. 42, ai sensi della delega contenuta nell'art. 10 della Legge 6 Luglio 2002 n. 137,

il Codice dei beni culturali e del paesaggio, c.d. Urbani- ministro responsabile della riforma, che riscrive le regole dei beni culturali e del paesaggio a distanza di diversi anni dalle leggi Bottai (le n. 1089 e 1497 del 1939) e dalla invece recente risistemazione avvenuta con il Testo unico n. 490 del 28 Ottobre 1999. Nel D.lgs: 22/01/'04, n.42, la parte terza è dedicata ai "Beni paesaggistici". Il titolo I attribuisce la Tutela e la valorizzazione con la salvaguardia dei valori del

paesaggistici). La divisione nasce, come già detto, con la riforma Bassanini (nella Legge n. 59/97 e nel D.lgs. n. 112/98) che delinea, tra l'altro, la suddivisione delle funzioni in materia di beni culturali e ambientali venendo poi costituzionalizzata con la Legge Cost. n. 3 del 2001.

Problemi più delicati e complessi rimangono per quanto riguarda le competenze in materia di tutela della natura. Una interpretazione letterale del disposto costituzionale porterebbe ad escludere la potestà legislativa delle Regioni in campo ambientale e più specificamente: in materia di tutela di determinati fattori ambientali come l'acqua, l'aria, il suolo e in generale in materia di tutela degli equilibri ecologici.

L'unica possibilità per le Regioni di intervenire per salvaguardare la natura e l'ecosistema, sarebbe quella di utilizzare la opportunità prevista dall'art. 116, terzo comma, che permette un riconoscimento alle Regioni di ampi poteri legislativi proprio in materia ambientale attraverso una legge dello Stato adottata a maggioranza assoluta, sentiti gli enti locali, e previa intesa tra lo Stato e la Regione stessa.

L'interpretazione della Costituzione sopra prospettata appare però in contrasto con l'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale che ha considerato l'ambiente come "valore costituzionale". Ciò comporta che tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, Stato, Regioni, enti locali, sono chiamati alla tutela dell'ambiente.

Ne consegue che per quanto riguarda la tutela della natura, e quindi in materia di aree protette, rimane applicabile la legge n. 394 del 1991.

Le Regioni possono continuare a istituire parchi regionali. Per il futuro la questione può riaprirsi per effetto della legge delega al

paesaggio (art.131), le aree tutelate per legge (art.142), il controllo e gestione dei beni soggetti a tutela (art.146), e verifica e adeguamento dei piani paesaggistici (art.156, etc.).

Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale approvata alla fine del 2004 dal Parlamento. Questa legge prefigura la redazione di un Testo Unico in materia di "Gestione delle aree protette, conservazione ed utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna".

Il Governo, legislatore delegato, potrebbe concretamente metter mano ad una radicale revisione della disciplina di settore, riaprendo uno scenario filo-centralista.

4. Livello europeo e italiano.

Il sistema di tutela della natura nel nostro paese è stato influenzato anche dalla normativa europea e internazionale. Per la tutela della fauna e della flora a livello europeo oltre alle convenzioni di interesse mondiale, l'Italia infatti è interessata da diversi strumenti legislativi nati in ambito europeo.

La Convenzione di Berna sulla protezione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata il 19 Settembre 1979, è la principale fonte legislativa che riguarda la conservazione della natura di quest'area geografica. E' stata ratificata dall'Italia nel 1981 (Legge n. 503).

La Direttiva 79/409 CEE per la protezione degli uccelli selvatici ha l'obiettivo di conservare, allo stato selvatico, tutte le specie di uccelli viventi nel territorio degli Stati membri. La Direttiva prevede l'adozione di misure speciali di conservazione per quanto riguarda gli habitat e per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie

indicate negli allegati alla Direttiva. Gli Stati membri dell'Unione Europea classificano in particolare come Zone a Protezione Speciale (ZPS) i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie. Il recepimento della Direttiva da parte dell'Italia è avvenuto con la legge n. 157/1992.

Nel 1988 il Ministero dell'agricoltura e delle foreste indicò un elenco di 74 zone a protezione speciale (Zps). Nel 1995 il Ministero per l'Ambiente ha riconosciuto altre 6 aree a protezione speciale:

1. il lago e palude di Massaciuccoli (dove si trova il “Parco Naturale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli”), provincia di Lucca;
2. la palude di Diaccia-Botrona, provincia di Livorno;
3. l'isola di Capraia, provincia di Livorno;
4. la zona di Capo Feto, provincia di Trapani;
5. le gole del fiume Calore, provincia di Salerno;
6. la valle Averso, provincia di Venezia.

La Direttiva 92/43 CEE, definita Habitat, rappresenta lo strumento più recente per salvaguardare habitat e specie di particolare importanza. Vengono forniti indirizzi concreti per la costituzione di una rete europea (Natura 2000) di siti rappresentativi per la conservazione del patrimonio naturale di interesse comunitario. L'attuazione delle politiche di conservazione del patrimonio naturale è sostenuta da appositi regolamenti finanziari (Regolamento LIFE).

Con la Convenzione di Barcellona sulla prevenzione degli inquinamenti nel Mediterraneo (1976), gli Stati circummediterranei hanno elaborato una serie di misure per la prevenzione dell'inquinamento del più grande mare interno del mondo. Tra queste misure una in particolare interessa la conservazione della natura e

della biodiversità: il Protocollo di Ginevra (1982), che concerne l'individuazione di aree particolarmente protette nel Mediterraneo. Il Protocollo è stato ratificato dall'Italia nel 1985 (legge n. 127).

La Convenzione per la protezione delle Alpi (1991) è stata firmata da Austria, Svizzera, Francia, Germania, Italia, Slovenia e Liechtenstein, nonché dalla CEE, e rappresenta una tappa importante per la conservazione di ecosistemi unici quali quelli alpini. Essa prevede la stesura di protocolli d'attuazione su numerosi temi: popolazioni e cultura, pianificazione territoriale, qualità dell'aria, difesa del suolo, idroeconomia, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura, foreste, turismo, trasporti, energia e rifiuti.

Vi sono poi una serie di altri strumenti comunitari, come le cosiddette "misure di accompagnamento" della Politica Agricola Comunitaria (PAC) e soprattutto i regolamenti n. 2078/92 e n. 2080/92. In particolare, il primo prevede interventi per rendere le attività agricole più compatibili con la vita naturale. Tra questi i più importanti per la conservazione della natura sono quelli che prevedono la ricreazione di habitat (paludi, laghi, boschi, siepi) anche attraverso l'abbandono di seminativi per lunghi periodi (almeno vent'anni).

Altre istituzioni concorrono ad istituire e gestire zone protette, quando non ricorrono all'esperienza del C.F.S. (Corpo Forestale dello Stato), su terreni di loro proprietà: si tratta di Università, Associazioni ambientaliste (Italia nostra, WWF (World Wide Fund for Nature, la più grande organizzazione per la difesa dell'ambiente), LIPU, (Lega Italiana Protezione Uccelli), Fondo mondiale per la natura, ecc.).

Per quanto riguarda l'applicazione delle normative comunitarie o delle disposizioni in ambito internazionale vengono affidate le competenze riguardanti la protezione degli ambienti naturali al Ministero

dell'Ambiente, il quale ora ha il compito di applicare la Direttiva CEE Habitat n. 92/43 con la individuazione di aree speciali e la creazione di una rete internazionale denominata "Natura 2000", con lo scopo di raccogliere tutti gli ambienti più caratteristici e significativi per la protezione della natura in Europa.

Nell'ambito del programma MAB (Uomo e la Biosfera), nato in seno all'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) allo scopo di istituire nel mondo riserve della biosfera, in Italia sono state individuate due aree:

1. la foresta del Circeo, all'interno del parco nazionale omonimo,
2. la riserva di Collemeluccio-Montedimezzo nel Molise.

Ancora, il Consiglio d'Europa ha provveduto ad istituire una rete europea di riserve "biogenetiche", con lo scopo di mantenere gli equilibri biologici e la conservazione degli habitat e delle biocenosi più rappresentative in Europa, difendendo il patrimonio genetico delle specie animali e vegetali in esso viventi. Tale rete costituisce l'integrazione della rete mondiale delle riserve della biosfera istituite dall'UNESCO con il progetto MAB. Attualmente in Italia abbiamo 63 riserve biogenetiche riconosciute dal Consiglio d'Europa⁸. Particolarmente significative quelle istituite in Toscana, Abruzzo e Calabria che comprendono boschi da seme di Abete bianco, faggio e Pino laricio o tutelano fauna particolarmente rara e in via di estinzione come il lupo appenninico, l'orso marsicano e numerosa avifauna stanziale e migratoria. La gestione delle riserve biogenetiche è affidata, dalla legge quadro n. 394/1991 (art. 31) al Corpo Forestale dello Stato.

Con l'attuazione della legge quadro sulle aree protette la superficie posta sotto tutela in Italia è pari all'8% del territorio nazionale. Da recenti dati, forniti dal Ministero dell'Ambiente, e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, complessivamente si contano:

- parchi nazionali n. 18,
- riserve statali n. 146,
- zone umide n. 46,
- riserve naturali marine n. 5,
- parchi regionali n. 81,
- riserve naturali regionali n. 145,
- altre aree protette regionali n. 170,
- aree protette da associazioni ambientaliste: WWF n. 42 e LIPU n. 15.

Importante è il D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357 “Regolamento recante attuazione della Direttiva 92/43 CEE Habitat relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche”, che prevede che le Regioni, al fine di evitare il degrado degli ambienti naturali per cui le zone sono state designate, valutino l'incidenza che piani territoriali, urbanistici e di settore, compresi quelli agricoli e faunistici-venatori, potrebbero avere sui Siti di Importanza Comunitaria e sulle Zone di Protezione Speciale.

Importante è anche il D.M. 3 aprile 2000 del Ministero dell'Ambiente, contenente l' "Elenco delle zone di protezione speciale designate ai sensi della Direttiva 79/409 CEE e dei siti di importanza comunitaria proposti ai sensi della Direttiva 92/43 CEE". Approva l'elenco dei Siti

⁸ La biogenesi riguarda il problema della comparsa della vita sulla terra, sia dal punto di vista della datazione, sia dal punto di vista della formazione delle prime molecole costituenti la materia vivente.

di Importanza Comunitaria e delle Zone di Protezione Speciale, individuati dalle Regioni ai sensi delle Direttive Comunitarie 92/43 e 79/409.⁹

Da segnalare sono anche alcuni provvedimenti regionali. La legge regionale 15 marzo 2001, n. 5, “Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 26 aprile 2000, n. 44 contenente disposizioni normative per l’attuazione del D. lgs. 112/98 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione della l. 59/1997”).

Attribuisce alle Province rilevanti compiti e funzioni in materia di gestione delle aree protette di rilievo provinciale e trasferisce alle stesse funzioni amministrative relative agli interventi di modificazione dello stato dei luoghi nelle Aree protette.

5. Convenzioni e direttive internazionali.

La fauna e la flora sono tutelate anche attraverso convenzioni e direttive internazionali. La necessità di conservare la natura attraverso trattati internazionali si è sviluppata già nella prima metà di questo secolo con, ad esempio, la Convenzione sulla conservazione degli uccelli selvatici (1902) e con la Convenzione internazionale sulle balene (1931). Ma è solo nel dopo guerra, e soprattutto a partire dagli anni '70, che l'utilizzo di questo strumento legislativo si è diffuso ampiamente.

⁹ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 95 (supplemento del 22 aprile 2000).

La convenzione di Parigi (1950), che prevede misure di conservazione per gli uccelli selvatici, può essere considerato il primo trattato “moderno”, ancora oggi in vigore in Italia. Nel nostro Paese tale convenzione è entrata in forza, a testimonianza del ritardo culturale su questi temi, soltanto il 6 settembre 1979.

La conferenza di Stoccolma del 1972 su conservazione e sviluppo è senz'altro la pietra miliare che segna l'inizio della politica di conservazione della natura contemporanea.

Negli ultimi decenni sono stati pubblicati documenti tecnici, curati da organismi come:

- IUCN, (International Union Conservation of Nature)
- WWF, (World Wide Fund for Nature),
- WCMC,
- UNEP, (Programma Ambientale delle Nazioni Unite)
- Bird Life International,

che hanno affrontato su scala mondiale il tema della conservazione della natura e hanno posto le basi per l'elaborazione di diverse convenzioni internazionali.

Tra quelle di maggiore interesse per l'Italia si ricordano:

la convenzione di RAMSAR sulla protezione delle zone umide specialmente come habitat per gli uccelli (1971), ratificata dall'Italia nel 1976 (D.P.R. 448).

Da allora sono state individuate sul nostro territorio 47 zone umide di importanza internazionale;

la Convenzione di Bonn sulla tutela delle specie migratrici (adottata il 23 Giugno 1979), che prevede accordi internazionali tematici su singoli gruppi;

la convenzione di Washington-CITES sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione (sottoscritta il 3 Marzo 1973), ratificata dall'Italia nel 1975;

la Convenzione di Rio sulla Biodiversità (1992), la tappa più importante nella conservazione della natura mondiale.

La diversità biologica (o biodiversità) è costituita dall'insieme delle specie animali e vegetali, dal loro materiale genetico e dagli ecosistemi di cui esse fanno parte.

La biodiversità ingloba la diversità ecosistemica, della specie e genetica. Essa è in funzione del tempo (evoluzione) e dello spazio (distribuzione geografica).

La diversità ecosistemica definisce il numero e l'abbondanza degli habitat, delle comunità biotiche e degli ecosistemi all'interno dei quali vivono e si evolvono i diversi organismi.

Gli ecosistemi sono costituiti da comunità interdipendenti di specie in rapporto con il loro ambiente fisico.

La conferenza di Rio de Janeiro del 1992 è contemporaneamente un punto di arrivo di questo processo di presa di coscienza sul problema e un punto di partenza per più incisive azioni di conservazione;

il protocollo di Kyoto, il patto con cui 141 Paesi del mondo tra cui l'Italia si sono impegnati a ridurre l'inquinamento atmosferico per fronteggiare il riscaldamento globale, entrato in vigore il 16 Febbraio 2005;

istituzione di Eurojust, approvato alla Camera, lunedì 28 Febbraio 2005.

Il decreto istituisce una Procura della Repubblica Europea in cui vi sarà una cooperazione tra l'Italia e gli altri Paesi europei sui reati, tra i quali la criminalità ambientale.

6. La situazione della flora e della fauna italiana.

La situazione della flora italiana è stata presentata facendo riferimento al Libro Rosso delle piante d'Italia, stampato nel 1992 a cura del WWF e del Ministero dell'Ambiente, e frutto di un indagine della Società Botanica Italiana.

Il Libro Rosso contiene anche la lista delle specie che sono a rischio, delle specie estinte, delle specie minacciate, etc.

Il patrimonio vegetale italiano, nonostante le misure adottate, deve essere ancora considerato a rischio, in tutte le forme nel quale esso si manifesta: specie, associazioni e paesaggio.

In particolare, si fa presente che il patrimonio vegetale dell'Italia è oggi interessato dai seguenti fatti:

- progressiva scomparsa da molte località delle specie più esigenti ecologicamente, a causa delle modificazioni ambientali e conseguente contrazione del loro areale di distribuzione, che in alcuni casi può portare all'estinzione;
- progressiva scomparsa da molte località di alcune associazioni vegetali, per ragioni analoghe a quelle riguardanti le specie della flora;
- riduzione e frammentazione dei complessi geografici con vegetazione naturale;
- perdita della biodiversità in molte associazioni vegetali a causa della scomparsa di alcune specie;

- alterazione del paesaggio vegetale originario, a causa della diffusione di specie estranee alla flora d'Italia in numerose associazioni vegetali.

Vi sono fenomeni di degrado e di distruzione, quale il problema degli incendi, un fenomeno in preoccupante aumento che interessa quasi tutti i boschi italiani.

Riguardo alla fauna italiana, lo stato delle conoscenze sulla fauna italiana ha una serie di lacune soprattutto a livello di base, cioè quali specie sono presenti, dove sono distribuite e come vivono.

Le ragioni di tale situazione vanno ricercate sia a livello storico che culturale; non è mai esistito in Italia un centro, come i grandi musei di storia naturale di Parigi, Londra o Bruxelles, che abbia avuto lo scopo di conoscere la fauna del nostro Paese, né vi è mai stata soprattutto un'autorità centrale che si sia fatta carico di coordinare un inventario faunistico.

A ciò si aggiunge la mancanza di un quadro sintetico sullo status degli habitat frequentati dalle specie.

La carenza nella conoscenza della fauna del nostro Paese è tuttavia in via di risoluzione. Il Ministero dell'Ambiente ed il Comitato Scientifico per la Fauna d'Italia hanno infatti realizzato la prima Check-list della Fauna italiana.

A tale scopo sono stati contattati circa 250 specialisti, appartenenti a 14 paesi, che hanno prodotto una quantità di materiale relativo a più di 50.000 specie. Sono stati pubblicati, a cura della casa editrice Calderini di Bologna, 110 fascicoli che compongono l'opera.

La realizzazione di quest'opera costituisce un evento di grande importanza, basti pensare che il nostro Paese sarà uno dei primi in

Europa a disporre di un inventario completo ed aggiornato della propria fauna.

7. La gestione venatoria, la tutela del patrimonio faunistico.

Una delle cause che ha contribuito ad alterare il patrimonio faunistico e tuttora accelera il processo di eliminazione di alcune specie di fauna, è l'esercizio di attività venatoria.

La caccia e l'alterazione ambientale, minacciano seriamente molte specie animali. La caccia è oggetto di specifica disciplina legislativa, la legge n. 157, dell'11 Febbraio 1992 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio".

La legge 157/92, che regola l'attività venatoria in Italia e contemporaneamente tutela la fauna selvatica omeoterma, ha portato una serie di innovazioni sulla tutela e gestione del patrimonio faunistico. Infatti la fauna selvatica, ai sensi della legge quadro, è ora considerata "patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale".

Le Regioni sono delegate ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica.

Con l'entrata in vigore della legge molti animali, che con la vecchia normativa n. 968 del 27.12.77 erano considerati cacciabili o protetti, oggi godono di una protezione particolare e l'uccisione, la cattura ed il commercio di tali specie è sanzionata penalmente. Inoltre è vietata su tutto il territorio nazionale ogni forma di uccellazione, di cattura di uccelli e mammiferi e di prelievo di uova e di piccoli nati.

Il territorio nazionale agro-silvo-pastorale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria. Per meglio tutelare le specie e gli habitat il

territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20% al 30% alla protezione della fauna. Un ruolo importante viene affidato dalla legge agli agenti dipendenti dagli enti locali che acquisiscono anche la qualifica di pubblica sicurezza, rivalorizzando la figura del guardiacaccia. La vigilanza stessa è affidata altresì ad una serie di enti tra i quali anche le associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale. Un'ulteriore disposizione sancita dalla Legge n. 157/92, riguardante la programmazione faunistico-venatoria, prevedeva che le regioni dovessero provvedere, con proprie leggi, alla programmazione medesima. A tutt'oggi solo dieci Regioni hanno provveduto ad attivare tali provvedimenti.

La legge 157/1992, pur rappresentando un compromesso tra contrapposte esigenze sociali, è migliorativa rispetto alla legge 968/77, rivelatasi scarsamente idonea per la salvaguardia della fauna. La disciplina dell'attività venatoria ha subito profonde modifiche ed innovazioni che hanno interessato sia i principi ispiratori della tutela della fauna selvatica in libertà sia il profilo sanzionatorio della violazione delle disposizioni riguardanti le modalità ed i limiti dell'esercizio della caccia.

Notevoli sono le innovazioni come per le violazioni più gravi vi sono sanzioni di carattere penale. In molti casi sono aggiunte pene accessorie. La nuova legge n. 157/92 stabiliva che le regioni entro il 10 marzo 1993 avrebbero dovuto adeguare la loro legislazione ai nuovi principi. Questi ultimi hanno valore di legge cornice rispetto alla normativa regionale che ad essi deve ispirarsi. Per numerosi aspetti la legge n. 157/92 è però direttamente e immediatamente applicabile non considerando le leggi regionali, soprattutto in materia sanzionatoria. Nell'ottica di una maggiore tutela della fauna la

normativa riduce rispetto al passato il periodo di caccia ed è stato ampliato l'elenco delle specie protette sia fra i mammiferi sia fra gli uccelli. A due anni dall'approvazione della legge, il Governo ha fatto slittare il termine e l'applicazione della riforma: l'attuazione da parte delle Regioni, infatti è stata spostata al 3/7/1996. La salvaguardia delle specie animali e vegetali è interesse non tanto dei singoli Stati che si trovano a disporre materialmente di fauna e flora, ma di tutti gli Stati, che ad essa devono contribuire in uno sforzo comune. Dalla nuova disciplina traspare l'esigenza di predisporre efficaci strumenti di salvaguardia delle condizioni di sopravvivenza delle specie protette, anche in vista dei periodici spostamenti territoriali cui alcune (specie) di esse sono soggette.

Le specie cacciabili costituiscono la fauna assoggettata a protezione ordinaria.

Vi è l'elenco delle specie che possono essere cacciate, indicando i rispettivi periodi di attività venatoria. Riguardo alle specie cacciabili, la legge 157/92 ha recepito ed attuato la normativa comunitaria: direttiva n. 79/409 del Consiglio, del 2 aprile 1979 e altre direttive. L'Italia si è avvalsa del potere di deroga previsto dalla suindicata direttiva 79/409; infatti ha consentito l'esercizio venatorio anche per una serie di esemplari di fauna selvatica non compresi nell'Allegato della stessa direttiva. In considerazione della varietà ambientale delle diverse situazioni territoriali italiane, le Regioni possono autorizzare la caccia, per determinate specie, in periodi diversi da quelli stabiliti previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. La legge prevede un'ampia e dettagliata casistica che contempla divieti di caccia in determinate zone. Questi divieti derivano da considerazioni di ordine generale, quali la sicurezza, la tranquillità e la incolumità

delle persone, l'integrità di strutture ed opere pubbliche, le esigenze militari, la tutela di risorse biologiche fondamentali, la stessa salvaguardia della selvaggina da un' usura eccessiva.

I più importanti divieti ai fini della protezione delle specie faunistiche concernono:

- a) il divieto di cacciare nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve nazionali previsti dalla legislazione nazionale in materia di parchi e riserve naturali;
- b) divieto di cacciare nelle oasi di protezione e nelle zone di ripopolamento e cattura, nei centri di riproduzione della fauna selvatica e nelle foreste demaniali;
- c) commerciare fauna selvatica viva o morta non proveniente da allevamenti;
- d) vendere, detenere per vendere, acquistare uccelli, vivi o morti e anche loro parti o prodotti derivati, appartenenti alla fauna selvatica, ad eccezione di alcune specie indicate;
- e) detenere, acquistare o vendere esemplari vivi di fauna selvatica, a meno che il fatto riguardi capi utilizzati come richiami vivi o esemplari di fauna selvatica abbattuta lecitamente, la cui detenzione deve essere regolamentata dalle Regioni anche con le norme sulla tassidermia (tecnica d'imbalsamazione);
- f) cacciare nelle zone di protezione individuate dalle Regioni lungo le rotte di migrazione dell'avifauna segnalate dall'Istituto per la fauna selvatica.

Ulteriori divieti sono previsti da altre norme. Il legislatore impone alle regioni l'obbligo di adeguarsi alla legge sui parchi del 6 dicembre 1991, n. 394, che reca un elemento di novità, rappresentato dalla puntualizzazione "salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti

selettivi necessari, anche allo scopo di evitare il propagarsi di malattie, per ricomporre squilibri ecologici”.

Il Ministero dell’ambiente ha svolto una serie di interventi antibraconaggio e contro il commercio illegale di fauna protetta, in collaborazione al Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri.¹⁰

In tema di strumenti tesi alla tutela degli animali occorre ricordare infine la legge 22 novembre 1993 n. 473 che ha tracciato una nuova stesura dell’art. 727 c.p. sul maltrattamento di animali, che rappresenta la norma-cardine del nostro ordinamento giuridico nella materia in esame.

L’esigenza di sollecitare ulteriori interventi a protezione degli animali è presa in considerazione anche dal legislatore costituzionale che sta discutendo in Parlamento l’approvazione di un emendamento all’art. 9, nel quale dovrebbe essere inserito, dopo il 2° comma della tutela del paesaggio in riferimento, oltre che alla tutela dell’ambiente, gli ecosistemi, nell’interesse delle future generazioni e la protezione delle biodiversità, anche la promozione del rispetto degli animali.

¹⁰ Sono da segnalare la campagna antibraconaggio nelle valli bresciane per arginare il fenomeno della cattura illegale con trappole della piccola avifauna protetta. Tali interventi hanno portato al sequestro di migliaia di archetti, reti ed altre trappole vietate, inoltre nel corso di tali operazioni sono stati liberati molti volatili rinvenuti nelle reti di uccellagione ed altri confiscati a persone che li detenevano abusivamente. Sono stati svolti controlli presso rivenditori di animali, autorizzati ed abusivi, finalizzati alla repressione del commercio di specie protette. Sono stati inoltre operati controlli sulla pesca in acque interne al fine di reprimere il prelievo illegale di specie ittiche. Sono stati operati controlli dei canili, in collaborazione ai servizi veterinari delle USSL, e sequestri di aree abusive adibite a canili privati con relative denunce dei conduttori e proprietari.

CAPITOLO II

**Le finalità dei parchi terrestri e l'attuale disciplina
normativa sulle aree protette: la legge quadro n. 394/1991**

1. A che cosa servono i parchi?

Abbiamo visto il ruolo fondamentale che svolgono i parchi per la tutela della flora e della fauna. Cerchiamo ora di verificare in modo più preciso le finalità dei parchi e la loro adeguatezza a raggiungere l'obiettivo prefigurato.

I parchi sono aree protette che proteggono contro l'ignoranza e il vandalismo beni e bellezze che appartengono a tutti. I parchi proteggono la natura per le generazioni seguenti. I parchi sono una sorta di cassaforte di biodiversità, risorse naturali e ambientali, luoghi della memoria e della cultura, oasi dove trovare occasioni di svago, dove si mantengono quei benefici senza confini di cui abbiamo tutti bisogno. Nei parchi vi è uno sviluppo senza disturbo: lasciare la natura nel suo stato naturale. Lo scopo dei parchi è ricreazione e avvenimento della natura. I parchi sono bellezza. I parchi sono territori rurali fragili che presentano un patrimonio naturale di rilievo. I parchi sono riconosciuti a livello nazionale o internazionale per l'inestimabile valore e l'importanza paesaggistica. I parchi, come dice Carlo Da Pozzo, professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze dell'uomo e dell'ambiente dell'Università di Pisa, sono i gestori di un qualcosa per conto di altri: ciò limita moltissimo la loro azione creando inconvenienti formali. Divengono una sorta di appaltatori di visite guidate a qualche cooperativa locale o appaltatori di gestioni di oasi faunistiche, tipo WWF o Legambiente, addirittura una sorta di promotori turistici. Viceversa i parchi salvaguardie biologiche e del patrimonio faunistico e, nel caso di parchi marini, interagiscono con le locali cooperative di pescatori. I parchi devono poter regolamentare anche le attività indirizzate allo sviluppo economico, perché se si lascia tutto alla legge di mercato, si avrà in

breve un sovraccarico di strutture che peserà negativamente sull'ambiente e sul paesaggio e, in conseguenza, sulla domanda turistica. I parchi devono, dunque, essere visti come strumenti capaci di promuovere lo sviluppo economico nella salvaguardia della natura attraverso interventi razionali contenenti le giuste soglie dimensionali per tenere elevata la qualità dell'ambiente e in esso dei servizi. I parchi o sono utili o meglio non farli; o se si fanno devono essere fatti seriamente. Infine i parchi per farli funzionare bene, specie se sono così estesi, come quello dell'arcipelago Toscano, ma anche altri, devono essere dotati di molto personale, specie per i controlli a mare che, con tutta la buona volontà e collaborazione delle forze di polizia, sembra utopistico riuscire a garantire. I parchi sono aree nelle quali vengono riscontrati valori naturalistici di eccezionale importanza, spesso "unici" nel loro genere che si ritiene doveroso proteggere dalle possibili aggressioni umane affinché quei valori che li caratterizzano possano essere tramandati da questa alle generazioni future. I parchi sono una realtà dinamica, e non solo perché "dinamica" è la natura, ma perché "dinamico" deve essere il modo di intendere e realizzare il concetto di protezione. Questo modo di intendere la protezione oggi è superato dai fatti come dimostrano anche le esperienze che molti di noi possono raccontare. Tanto è vero che da qualche tempo è ricorrente lo slogan che invita a intendere i parchi non solo e non tanto come insieme di vincoli da rispettare, ma anche come occasione di sviluppo. È questo un approccio nuovo che, poi, sottintende sostanzialmente la consapevolezza della difficoltà di far accettare senza ostacoli l'istituzione dei parchi, di aree protette. Già nel 1920 l'allora Ministro della pubblica istruzione, Benedetto Croce, sottolineò che i parchi possono essere visti anche come elemento di promozione

economica. Ma ora con l'auspicato proliferare di parchi e aree protette che hanno consentito di far toccare quasi l'8% di superficie territoriale protetta in Italia (con l'obiettivo di arrivare ad un eccezionale 10%), gli interessi, o presunti tali, in contrasto con quelli della protezione sono necessariamente più diffusi. Per cui per essere convincenti circa l'importanza della protezione bisogna esserlo anche circa l'utilità della stessa.

Quando si istituiscono nuovi parchi, spesso la gente è contraria perché male informata, perché difende interessi personali o perché i parchi in cui vivono non funzionano bene, quindi, è convinta dell'idea dei parchi come vincoli e come risultati di una decisione "calata dall'alto". I parchi nascono per conservare e difendere la natura di un'area di particolare importanza e complessità naturalistica. I parchi nazionali sono gli istituti di conservazione naturale dei territori, rientranti nei più vasti ambiti delle riserve naturali generali, di cui rappresentano i tipi più noti e più importanti.

I parchi servono alla:

- conservazione, tutela e ripristino degli ecosistemi naturali;
- conservazione di specie animali e vegetali (ed in particolare di quelle endemiche) per motivi zoogeografici, fitogeografici ed ecologici;
- educazione e divulgazione ambientale (mediante visite libere o guidate su itinerari appositamente tracciati dagli enti gestori delle aree protette);
- fruizione ricreativa e turistica;
- promozione sociale, economica e culturale delle popolazioni locali;

- ricerca scientifica.

I parchi nazionali sono istituiti per proteggere territori di particolare interesse di natura geologica e di preminente bellezza paesaggistica. Per insegnare ai giovani, e anche agli adulti che spesso ne hanno grande bisogno, come conservare il nostro habitat. L'educazione ambientale è un'impresa difficile in un mondo dove ben poca gente guarda oltre la punta del proprio naso, e non pensa mai al domani. C'è da chiedersi se la maggioranza degli adulti sia ancora recuperabile, o se dovremo mandarli a scuola dai ragazzi...

Osservare gli animali, le piante, studiare i rapporti tra gli uni e le altre è meraviglioso, ma bisogna farlo sempre con molto rispetto. Però c'è da dire che oggi il rapporto dei cittadini residenti con i parchi è fondamentalmente positivo (in quanto i parchi migliorano il turismo).

Il WWF è stata la prima associazione a organizzare sistemi di capanni, torri, camminamenti, costruiti con materiali naturali e ben inseriti nel paesaggio, in modo che la presenza umana non spaventi gli animali e non alteri il loro comportamento. Gli ambienti più interessanti sono le aree montane, le zone umide, le coste, i boschi, i parchi marini.

Anche altre associazioni si occupano della protezione di quel po' che resta della natura, ormai arrivata quasi ovunque al degrado (se potessero parlare gli animali, chissà quante ce ne direbbero!). Sono moltissimi i giovani che si sono specializzati in studi ecologici e lavorano in questi settori.

2. Storie di successo e critiche della legge quadro sulle aree protette.

La legge quadro n. 394 del 1991, come dice Fulco Pratesi (Presidente WWF Italia), è una storia di successo. La legge quadro sulle aree protette è il primo grosso sforzo per dare una organizzazione definita ad un problema che era diventato negli anni sempre più importante anche per l'immagine internazionale del nostro paese.

La Legge quadro sulle aree protette, maturata al termine di un lungo dibattito in Parlamento e nell'intera società, ha prefigurato un obiettivo assai ambizioso, quello di creare e gestire un sistema nazionale d'aree protette, nazionali e regionali, marine e terrestri, che per varietà di ambienti e specie, di tradizioni e cultura non ha eguali al mondo. In nessun altro Paese, infatti, si è avuto questo sviluppo di aree protette che ha portato i parchi dallo 0.6% del territorio degli anni '60 all'oltre 10% di oggi. Questo in un Paese come l'Italia che conta 192 a Km quadrato e su cui insistono interessi di ogni tipo assenti nei parchi americani o africani istituiti, in nazioni con 30 o 40 abitanti a Km quadrato e su terreni quasi esclusivamente pubblici. Non v'è alcun dubbio che esistono molti problemi da risolvere, primo fra tutti quello di una classe dirigente adeguata a gestire in modo coerente ed innovativo i parchi, ma nessun altra legge quadro in Italia (pensiamo a quella sul Paesaggio o quella sulla difesa del suolo) ha prodotto in pari tempo risultati così tangibili.

Senza le aree protette avremmo perso molti protagonisti della natura italiana. In 10 anni le popolazioni di molte specie hanno fatto un grande balzo in avanti, a volte sono raddoppiate o triplicate. Grazie alle aree protette numerose specie hanno riconquistato zone da cui erano state scacciate. E' lungo l'elenco delle storie di successo a partire dal Parco del Gran Paradiso dove l'area protetta ha salvato lo

Stambecco (ora 5.000 animali), reintrodotta anche in altre montagne. Il Lupo, dato per spacciato negli anni '70, ha avuto un'impennata da 100 a 500 esemplari.

Anche gli altri Parchi Italiani hanno avuto un aumento considerevole di nuovi animali. Benefici si sono avuti anche per le piante: si sono salvati due alberi simbolo come il Pino loricato (Parco del Pollino) e l'Abete dei Nebrodi (endemico del Parco regionale delle Madonie). Senza protezione centinaia di piante sarebbero potute scomparire considerando che la flora italiana vanta ben 5.600 specie di cui 1.011 inserite nella Lista Rossa nazionale e 3.179 in quelle regionali.

L'enorme beneficio che deriva dalla presenza di specie animali e vegetali, di paesaggi intatti, di attività tradizionali, che le aree protette hanno garantito è tutto a favore del turismo. Oggi invece stiamo rischiando di non riconoscere il valore di questi risultati e di riproporre un'immagine dei parchi "imbalsamati" perché contrari allo sviluppo. Certo se per sviluppo nei parchi si intendono gli impianti di risalita e di innevamento artificiale, i grandi insediamenti turistici, l'apertura di nuove strade, l'attività venatoria, noi siamo contrari e parchi che si oppongono fanno solo il loro dovere. Se però per sviluppo s'intende la ripresa e la valorizzazione delle attività tradizionali, del pascolo e dell'agricoltura di qualità, dei prodotti tipici, dell'educazione ambientale e del turismo sostenibile, allora i parchi possono essere protagonisti di eccellenza. I parchi sono spesso accusati di inefficienza, e purtroppo questo in alcuni casi è vero, e si sostiene che una delle cause principali di questo sta nell'attuale legge sulla quale il Governo ha chiesto delega per modificarla. Si tratta di una legge, è bene sottolinearlo, che garantisce la rappresentatività degli Enti Locali, dei Ministeri, delle Università locali

dell'ambientalismo; della Comunità del Parco che rappresenta tutte le istanze locali, che è direttamente competente per il Piano di sviluppo socio economico e che è determinante nell'approvazione del bilancio e del Piano d'Assetto.

Forse invece i problemi dei parchi stanno nella mancata completa attuazione della legge quadro. Pensiamo da un lato alla mancanza di strategie di sistema basate su elementi certi e scientifici quali la Carta della Natura, il Piano Nazionale per la Tutela della Biodiversità, da un altro (lato) pensiamo alla mancata predisposizione dei piani di sviluppo economico e sociale (che sono di competenza degli Enti Locali) che avrebbero dovuto rappresentare il momento di contatto e confronto con le comunità locali, il coinvolgimento di queste su obiettivi comuni.

Molti dei problemi attribuiti alle aree protette sono poi da ricondurre anche all'incapacità degli Amministratori di far esprimere al meglio quello che nella Legge è contenuto, dalla differenziazione delle aree del parco per zone con tutela differenziata, al piano di sviluppo socio economico, alla promozione delle attività tradizionali prime fra tutte quelle agricole e di allevamento. E mentre si aspetta ancora una campagna di comunicazione e promozione dei parchi, una campagna che spieghi davvero quello che i parchi sono e rappresentano e che faccia piazza pulita di una serie di luoghi comuni infondati quando perniciosi, il mondo dei parchi è ingiustamente percepito ancora come un ostacolo allo sviluppo. Peggio ancora si vorrebbe per i parchi uno sviluppo basato su modelli analoghi a quello affermatosi al di fuori delle aree protette, uno sviluppo che non tiene in alcun conto la funzione primaria a cui i parchi sono chiamati a rispondere che è quella della conservazione della natura e la tutela dell'ambiente.

Conservazione intesa come custodia e manutenzione di campioni rappresentativi delle principali unità biotiche, mantenimento degli ecosistemi, mantenimento della diversità biologica, mantenimento delle risorse genetiche, delle bellezze paesaggistiche e dell'ambiente fisico.

I parchi sono messi così in discussione dalle lobby di sempre, quella dei cacciatori, quella del cemento e del mattone, quella del turismo, che consuma il territorio. Si cercano così artifici giuridici per allentare le maglie della tutela e trasformare aree oggi protette in aree aperte all'attività venatoria, alle grandi infrastrutture, allo sviluppo turistico insostenibile. La prospettiva rischia di essere quella di una riclassificazione delle aree naturali protette attraverso una distinzione di scopo che oltre i parchi naturali vedrebbe i parchi agricoli, i parchi fluviali, quelli geominerari o della cintura metropolitana. L'operazione, che certamente ha anche connotati di buon senso, se non condotta con rigorosi criteri scientifici, rischia di smantellare ed indebolire il sistema delle aree protette italiane, rischia di riconsegnare alle doppiette popolazioni di animali che nei parchi hanno trovato rifugio e si sono riprodotte, rischia di riconsegnare ai piani regolatori comunali aree di pregio che sono preservate dai piani d'assetto dei parchi e dalle norme di salvaguardia.

Gli ambientalisti non hanno nei confronti delle attuali perimetrazioni un atteggiamento di "tabù", sono infatti ben consapevoli che attualmente nelle aree naturali protette sono inseriti territori di poco pregio ambientale, mentre zone di pregio, anche con specie rare e paesaggi incantevoli, sono al di fuori dei parchi, ma la ridefinizione dei perimetri non può avvenire attraverso trattative puntuali, caso per caso, al di fuori di un contesto generale; insomma i perimetri dei

parchi non possono essere definiti sulla base delle logiche politiche locali o sotto la pressione di questo o quel gruppo d'interesse. Se si vuole ridefinire la classificazione ed i perimetri delle aree naturali protette come prima cosa, occorre definire struttura ed obiettivi della Rete Ecologica Nazionale sulla base della redazione della cosiddetta "Carta della Natura" prevista e finanziata dalla Legge quadro ma mai realizzata e del Piano Nazionale per la Conservazione della Biodiversità. Solo così avremo la garanzia che al perimetro dei parchi corrispondono i valori del patrimonio naturale ed ambientale che lo Stato, anche alla luce della recente riforma costituzionale, ha il dovere di salvaguardare. Il resto viene dopo, con i parchi di natura diversa da quelli "naturali", come quelli agricoli, rurali, storico culturali o paesaggi protetti, che devono essere considerati aggiuntivi e non sostitutivi. L'obiettivo strategico resta la costruzione di una Rete Ecologica Nazionale dove i Parchi e le Riserve naturali potranno superare un isolamento non solo territoriale, ma anche culturale e sociale. E' speriamo che a questa rete non si facciano mancare nodi essenziali della nostra natura quali il Parco del Gennargentu e Golfo di Orosei e quello del Delta del Po.

Noi continuiamo a ritenere che credere nei parchi voglia ancora dire credere nel nostro futuro, in una vita di qualità, in una realtà di armonia tra uomo ed ambiente. È chiaro e a nessuno sfugge la novità più rilevante della nuova legge, che è quella di avere rimesso in moto, dopo mezzo secolo di scandalosa inerzia, lo Stato, assegnandogli, per legge, un ruolo sempre rivendicato in linea di principio per contrastare e bloccare i poteri regionali, ma mai assunto ed esercitato in positivo. E tuttavia la legge 394 è molto importante anche per le regioni, alle quali finalmente viene riconosciuto un ruolo rimasto

finora vago, contestato e affidato principalmente alla loro buona volontà. Anche in queste condizioni di precarietà istituzionale e normativa, un certo numero di regioni, a differenza dello Stato, in questi anni ha operato con risultati apprezzabili e significativi per dotarsi di un proprio sistema di parchi. Potremmo dire con una battuta che l'hanno fatto a loro rischio e pericolo, non avendo mai ricevuto per questo impegno alcun riconoscimento e soprattutto nessun sostegno. Ora la legge fa giustizia di questo 'ostracismo' riconoscendo alle regioni un ruolo specifico e autonomo e con esso anche il diritto ad un sostegno finanziario dello Stato.

Dobbiamo dire che le regioni non sempre hanno mostrato di cogliere pienamente il valore della nuova legge anche per quanto le riguarda. Se lo Stato ha fatto poco per coinvolgerle e spronarle, è vero anche che le stesse regioni non se ne sono preoccupate più di tanto e ciò incoraggia chi sa approfittare di qualsiasi alibi pur di poter dimostrare che la legge non è poi così importante e soprattutto non la si può attuare e gestire efficacemente. E tuttavia con la nuova legge la nave prende il largo. I nuovi parchi, sia pure tra molte tribolazioni e polemiche vengono istituiti e per tanti soggetti istituzionali se non per tutti cadono anche vecchi alibi per non far niente, sebbene restino ovviamente i problemi. L'evento è tale da colpire per la prima volta l'opinione pubblica nazionale, posta dinanzi ad un fenomeno di portata e dimensione straordinaria. Taluno parlerà addirittura di una vera e propria moda (ci si augura passeggera): la parcomania. C'è in questa reazione una voluta esagerazione, ma è anche la prova del disappunto di chi non credeva nella scelta compiuta e la conferma della giustezza della strada imboccata. La legge sta dando i suoi primi importanti frutti. Riguardo alle Regioni c'è da dire che già nel 1977 il

D.P.R. n. 616, come si è già accennato in precedenza, aveva attribuito alle Regioni la competenza di istituire parchi naturali regionali e così ampliava le competenze delle Regioni in campo ambientale, che prima con l'articolo 117 Cost. in materia di tutela della natura e del paesaggio erano limitate. Le Regioni infatti hanno istituito così, dalla fine degli anni '70 agli anni '80, ben 60 parchi regionali e numerose riserve regionali, mentre lo Stato ha istituito circa 150 riserve naturali statali, ma nessun nuovo parco nazionale. Per i parchi nazionali mancava, infatti, una normativa chiara di riferimento, così come non risultavano chiari e normati i compiti dello Stato in tale materia. Però è la legge quadro sulle aree protette che riordina l'intera materia e dà nuovo vigoroso impulso alla protezione dell'ambiente e della natura, con lo sviluppo delle aree naturali protette. La legge 394/91 ha prodotto indubbi risultati positivi: ha portato all'istituzione, di ben 6 nuovi parchi nazionali; ha fornito un quadro normativo e organizzativo unitario a tutti i parchi nazionali e criteri unitari per i parchi regionali. Ha regolato e stabilito la procedura per l'istituzione dei parchi e delle riserve marine. Ha introdotto una precisa classificazione delle aree naturali protette ed un loro elenco ufficiale. Ha consentito l'avvio della definizione della Carta della Natura che individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, premessa necessaria per definire poi linee per l'assetto del territorio compatibili con la tutela delle risorse naturali del paese. Anche ammettendo che la legge n. 394 del 1991 sia una legge complessa, che prevede interventi numerosi e articolati che incidono sulla gestione del territorio e delle risorse e che richiede un certo numero di anni per produrre tutti i suoi effetti, non si può non rilevare che la sua applicazione è proceduta troppo lentamente, accumulando molti ritardi e non poche

inadempienze. Alcuni ritardi, non ancora tutti, sono stati recuperati: quasi tutti gli Enti Parchi sono in grado di funzionare bene.

La legge n. 394 del 1991 è stata oggetto anche di numerose modifiche dovute soprattutto all'entrata in vigore del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ha soppresso il Comitato per le aree naturali protette (e tutti gli altri organismi a composizione mista stato-regioni), attribuendone le relative funzioni alla Conferenza permanente Stato-Regioni istituita dall'articolo 2 dello stesso d.lgs. n. 281 del 1977 con il compito di “garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale, infraregionale” mediante intese e accordi. Modifiche della legge quadro si sono avute inoltre con l'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59, c.d. legge Bassanini. Infatti l'obiettivo generale di conservazione e valorizzazione di queste aree, democraticamente condiviso, deve essere perseguito da tutto il sistema istituzionale, con funzioni differenziate, ma da tutti i livelli istituzionali: dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e dalle Comunità-Montane.

3. Finalità e ambito della legge quadro n. 394 del 1991 di disciplina delle aree protette.

La legge quadro si divide in quattro titoli: principi generali; aree naturali protette nazionali; aree naturali protette regionali; disposizioni finali e transitorie. La presente legge, in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, delle

direttive e delle politiche europee, ha prefigurato un obiettivo assai ambizioso, quello di creare e gestire un sistema nazionale d' aree protette. La legge si propone inoltre, di “garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale e ambientale del Paese”, e costituisce uno strumento fondamentale - per i principi, gli indirizzi e gli strumenti in essa contenuti - per la tutela dell'ambiente, la conoscenza e la funzione delle aree protette e per i conseguenti aspetti di valorizzazione economica e sociale (articolo 1, comma 1, legge n. 394 del 1991). Ai fini della presente legge costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale (art.1, comma 2, legge n. 394 del 1991). I territori nei quali siano presenti i valori di cui al comma 2, specie se vulnerabili, sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire, in particolare, le seguenti finalità (art. 1, comma 3, l. n. 394/91):

- conservazione di specie animali o specie vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotipi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici (art. 1 comma 3 lettera a) L. n. 394/91). Inoltre l'istituzione di un'area protetta permette di assicurare al territorio;
- l'applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una completa integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle

attività agro-silvo-pastorali e tradizionali; (art. 1 comma 3 lettera b) legge n. 394 del 1991) oltre che essere

- promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica (art. 1 comma 3 lettera c) legge n. 394 del 1991).

I territori sottoposti al regime di tutela e di gestione di cui al comma 3 costituiscono le aree naturali protette. In dette aree possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili (art. 1, comma 4, l. n. 394 del 1991).

Quindi il parco può essere promotore del recupero, della conservazione e valorizzazione delle tradizioni, della storia e dei costumi locali che stanno rischiando la definitiva scomparsa. La valorizzazione delle radici e delle culture locali, che hanno permeato l'ambiente e il paesaggio, è una parte importante della tutela dell'ambiente che non è solo natura, ma è il prodotto storico, il risultato di un complesso rapporto tra natura e cultura, fra attività umana ed evoluzione della natura. Alcune zone e alcuni comuni dei parchi comprendono patrimoni archeologici, storici, architettonici e letterari di rilievo che possono, opportunamente valorizzati, arricchire l'interesse ed anche i flussi turistici nei parchi. Altre zone dispongono solo di patrimoni culturali minori che è comunque utile e doveroso individuare, tutelare e valorizzare. Ed ancora più in generale i parchi, che sono spesso momento di incontro fra piccoli comuni in zone marginali, potrebbero promuovere, insieme a questi, vere e proprie iniziative culturali. Ogni parco incoraggia il contatto con la natura, sensibilizza gli abitanti alle problematiche ambientali. Ogni parco appoggia i programmi di ricerca e si pone come obiettivo la sperimentazione di nuove procedure e metodi d'azione applicabili anche su altri territori. Ovvero quelli messi a repentaglio da una

pressione urbana troppo forte o da una frequentazione turistica eccessiva.

4. Classificazione delle aree naturali protette.

Prima di fare la classificazione delle aree protette, è bene definire la terminologia specifica di Parco. Il Parco è un'area geografica, una superficie terrestre o specchio d'acqua di variabile dimensione, con intrinseche caratteristiche naturalistiche (geologiche, botaniche, zoologiche ecc) di rilevante interesse, tali da giustificarne la conservazione integrale e la tutela mediante l'applicazione di specifiche misure legislative. Infatti la legge quadro 394 del 1991 definisce la classificazione delle aree naturali protette e istituisce l'Elenco ufficiale delle aree protette, nel quale vengono iscritte tutte le aree che rispondono ai criteri stabiliti, a suo tempo, dal Comitato nazionale per le aree protette. Con la soppressione del Comitato, la classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali statali, terrestri, fluviali e lacuali, ora sono effettuate d'intesa con le Regioni attraverso la Conferenza permanente Stato-Regioni prevista dall'articolo 2 della legge 281 del 1997, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 23, della legge Ronchi-ter del 9 dicembre 1998, n. 426 che sostituisce il comma 7 dell'articolo 2 della legge 394 del 1991. L'iscrizione nell'Elenco ufficiale delle aree protette è condizione per accedere ai finanziamenti statali previsti dai Piani triennali per le aree protette. Il primo Elenco ufficiale è stato approvato il 21 dicembre 1993. Il 14 dicembre 1995 si è avuto il primo aggiornamento dell'Elenco. Attualmente l'Elenco ufficiale delle aree naturali protette in vigore è quello relativo al 5°

Aggiornamento approvato con Delibera della Conferenza Stato-Regioni del 24 luglio 2003 e pubblicato nel Supplemento ordinario n. 144 alla Gazzetta Ufficiale n. 205 del 4 settembre 2003. Infatti l'Elenco, che raccoglie tutte le aree naturali protette, marine e terrestri, che rispondono ad alcuni criteri, è periodicamente aggiornato a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela della Territorio-Direzione per la Conservazione della Natura.

Attualmente il sistema delle aree naturali protette è classificato come segue: - Parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future (art. 2, comma 1, l. 394/1991). Quindi i parchi nazionali sono aree di particolare interesse naturalistico istituite allo scopo di proteggere integralmente l'ambiente, la fauna e la flora. In queste aree vigono precise normative, ordinate dalle Autorità Governative, tendenti a garantire il principio assoluto della protezione della natura.

I parchi nazionali sono anche zone del territorio nazionale ampie e parzialmente abitate (alterate da “interventi antropici”, articolo 12, comma 2, lettera d), in cui si fa riferimento ad aree “più estesamente modificate dai processi di antropizzazione”), dove sono comprese aree più ristrette per le quali esiste uno stringente interesse pubblico alla conservazione: d'altra parte, questa è la tradizione dei parchi in Europa, in cui non sarebbe possibile, a differenza che in altre parti del

mondo, individuare ampie zone di protezione completamente sottratte a preesistenti interventi umani.

Affianco ai parchi nazionali il medesimo articolo prevede - i Parchi naturali regionali e interregionali, che sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo, individuato dagli assetti naturalistici dei luoghi, dai valori paesaggistici e artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali (art. 2, comma 2, l. 394/1991). Quindi i parchi regionali e provinciali sono aree naturali di dimensione generalmente più contenute e di carattere regionale e provinciale. A differenza dei parchi nazionali, lo scopo primario dell'istituzione dei parchi regionali è la ricreazione dell'uomo nell'ambiente naturale (la conservazione della natura viene considerata una componente secondaria subordinata comunque al concetto di fruizione e ricreazione umana). L'istituzione dei Parchi nazionali e dei Parchi naturali regionali e interregionali (provinciali) è a fini generali.

Poi vi sono - le riserve naturali che sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologica o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli elementi naturalistici in esse rappresentati. Quindi le riserve naturali sono territori o luoghi, estesi sia in superficie sia in profondità nel suolo o nelle acque, che per ragioni di interesse generale e specialmente d'ordine scientifico, estetico ed educativo, vengono sottratti al libero

intervento dell'uomo e posti sotto il controllo dei poteri pubblici, al fine di garantirne la conservazione e la protezione dei caratteri naturali fondamentali.

Poi vi sono - le aree protette marine (distinguendo tra quelle definite dal protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 5 marzo 1985 n. 127, e quelle definite ai sensi della legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante disposizioni per la difesa del mare).

La classificazione originaria della legge quadro è stata poi integrata da successive deliberazioni del Comitato per le aree naturali protette, in base all'articolo 2, comma 5, legge 394 del 1991, allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali ed in particolare dalla Convenzione di Ramsar di cui al D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448. Quindi la classificazione è stata integrata ai sensi dell'articolo 3, comma 4, legge 394/1991, con deliberazione del Ministro dell'ambiente del 2 dicembre 1997 in forza della quale a tutt'oggi la classificazione delle aree protette oltre ai - parchi nazionali, i parchi naturali regionali e interregionali, le riserve naturali statali o regionali, le aree protette marine, comprende anche - le Zone umide di importanza internazionale, disciplinate dalla Convenzione di Ramsar del 1971 ratificata dall'Italia con il D.P.R. n. 448 del 1976. Le Zone umide di interesse internazionale sono costituite da aree acquitrinose, paludi, torbiere oppure zone naturali o artificiali d'acqua, permanenti o transitorie comprese zone d'acqua marina la cui profondità, quando c'è bassa marea, non superi i 6 metri che, per le loro caratteristiche, possono essere considerate di importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar; - le Zone di protezione speciale (Zps) designate ai sensi della direttiva 79/409/

CEE, sono costituite da territori idonei per estensione e/o localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'allegato I della direttiva citata, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Nell'allegato I sono elencate le specie particolarmente vulnerabili che devono essere oggetto di misure speciali per la conservazione dell'habitat. L'elenco originale di 74 specie è stato esteso nel 1985 a 144 specie dalla direttiva 85/411/CEE. Si tratta di specie minacciate di sparizione, di specie che possono essere danneggiate dalle modifiche del loro habitat o specie considerate rare perché la loro popolazione è scarsa. L'articolo 9 consente agli Stati membri di derogare alle disposizioni della direttiva 79/409/CEE, consentendo tra l'altro anche la cattura e la detenzione di determinati uccelli in piccole quantità o l'abbattimento, perché dannosi. La Corte di Giustizia tuttavia, nelle sue sentenze, ha accettato il punto di vista della Commissione della Comunità Europea secondo il quale le deroghe possono essere consentite solo in tempi e luoghi determinati in cui un danno sia stato accertato e non possono servire come pretesto per riaprire la caccia indiscriminata a specie protette dalla direttiva. Con il D.P.C.M. del 27 settembre 1997, sono state disciplinate le modalità di esercizio delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE, prevedendo che queste deroghe possono essere adottate in periodi e in luoghi definiti, esclusivamente allo scopo di consentire la detenzione o altri impieghi di determinati uccelli in piccole quantità e solo quando non vi siano altre soluzioni soddisfacenti per raggiungere questo scopo; - le zone speciali di conservazione (Zsc) designate ai sensi della direttiva 92/43 CEE, sono costituite da aree naturali, geograficamente definite e con superficie delimitata, che:

a) contengono zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, naturali o seminaturali (habitat naturali) e che contribuiscono in modo significativo a conservare, o ripristinare, un tipo di habitat naturale o una specie della flora e della fauna selvatiche di cui agli allegati I e II della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche in uno stato soddisfacente a tutelare la diversità biologica nella Regione paleartica mediante la protezione degli ambienti Alpino, Appenninico e Mediterraneo.

b) sono designate dallo Stato membro mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale e nelle quali siano applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui l'area naturale è designata. Tali aree vengono indicate come Siti di importanza comunitaria (Sic).

Ai sensi dell'articolo 3 del D.P.R. n. 357 del 1997, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano individuano, con proprio procedimento, i siti in cui si trovano i tipi di habitat elencati ed habitat delle specie e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente, ai fini della formulazione della proposta del Ministro dell'ambiente alla Commissione Europea dei siti di importanza comunitaria, per costituire la rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione denominata " Natura 2000". Il Ministro dell'ambiente, in attuazione del programma triennale per le aree naturali protette, di cui all'articolo 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, designa con proprio decreto i siti quali " Zone speciali di conservazione", entro il termine massimo di sei anni dalla definizione da parte della

Commissione europea dell'elenco dei siti. Al fine di assicurare la coerenza ecologica della rete “ Natura 2000”, inoltre, il Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, definisce nell'ambito delle linee fondamentali di assetto del territorio, di cui all'articolo 3 della legge 6 dicembre 1991 n. 394, le direttive per la gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale, che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche.

-altre aree naturali protette sono aree (oasi e riserve delle associazioni ambientaliste, parchi suburbani, ecc) che non rientrano nelle precedenti classi. Si dividono in aree di gestione pubblica, istituite cioè con leggi regionali o provvedimenti equivalenti, e aree a gestione privata, istituite con provvedimenti formali pubblici o con atti contrattuali quali concessioni o forme equivalenti. Le oasi e le riserve delle associazioni ambientaliste non erano state iscritte nel Primo Elenco ufficiale delle aree protette in quanto la tipologia non era prevista. Tuttavia in sede di aggiornamento dell'Elenco è stato previsto il loro inserimento, qualora la normativa sia conforme alle leggi n. 394 del 1991 e n. 157 del 1992 ed ai criteri individuati dal Comitato per le aree protette.

Le altre aree naturali protette sono l'ultima categoria di aree naturali protette e chiudono il sistema classificatorio.

5. Istituzione delle aree naturali protette nazionali.

L'art. 1-bis della legge quadro (inserito dall'art. 2, comma 22, della legge n. 426 del 1998) chiarisce che la programmazione per

l'istituzione delle aree naturali protette spetta al Ministro dell'ambiente che a tal fine promuove accordi di programma con i ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati al fine di garantire nelle aree protette lo “sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale”. Lo stesso Ministro dell'ambiente, inoltre, provvede alla individuazione delle risorse finanziarie nazionali e comunitarie necessarie per l'attuazione degli accordi di programma.

Anche il procedimento per l'istituzione dei parchi nazionali, inserito nella programmazione per le aree protette, ha subito alcune modifiche sostanziali nel corso del tempo. Innanzitutto, l'articolo 34, comma 1, della legge quadro istituisce direttamente una serie di parchi nazionali e prevede l'istituzione di altri parchi nelle aree di reperimento individuate dal comma 6 del medesimo articolo. La procedura per l'istituzione di questi parchi nazionali è quella prevista dal comma 3 dell'articolo 34 della legge quadro e cioè: il Ministro dell'ambiente provvede alla delimitazione provvisoria dei parchi nazionali di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo sulla base degli elementi conoscitivi e tecnico-scientifici disponibili presso i servizi tecnici nazionali, le amministrazioni dello Stato e le Regioni. L'articolo 8 della legge quadro, inoltre, dispone che essa (la delimitazione) debba avvenire con decreto del Presidente della Repubblica, che provvede in via definitiva alla delimitazione perimetrale del Parco ed alla sua istituzione quale nuovo soggetto giuridico pubblico, su proposta del Ministro dell'ambiente che deve essere preceduto, ai sensi

dell'articolo 3 comma 23, della legge n. 426 del 1998, dall'intesa con le Regioni interessate (siano esse ad autonomia ordinaria o speciale). Con il medesimo provvedimento oppure con ordinanza successiva, il Ministro dell'ambiente, sentite le Regioni e gli Enti locali interessati, adotta le misure di salvaguardia, disciplinate dall'articolo 6 della legge quadro, necessarie per garantire la conservazione dello stato e dei luoghi. Attraverso le misure di salvaguardia, quindi, vengono disciplinate tutte le attività che possono essere svolte nelle varie zone del territorio del parco (una misura di salvaguardia tipica consiste, ad esempio, nel divieto di edificare nel territorio compreso nel perimetro del parco). In caso di necessità e urgenza è, tuttavia, previsto che il Ministro dell'ambiente possa adottare un provvedimento motivato mediante il quale concede deroghe alle misure di salvaguardia prescrivendo le modalità di attuazione di lavori e opere idonei a salvaguardare l'integrità dei luoghi e dell'ambiente naturale. L'applicazione di queste misure si protrae comunque sino all'entrata in vigore del piano per il parco e del regolamento del parco (art. 11 legge quadro).

6. La gestione del parco: l'ente parco.

La gestione del parco è affidata a un apposito ente: l'Ente parco. Esso ha personalità di diritto pubblico, sede legale e amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente (art. 9, comma 1, l. 394/1991).

Organi dell'ente parco sono:

- il presidente;
- il consiglio direttivo;

- la giunta esecutiva;
- il collegio dei revisori dei conti;
- la comunità del parco. (Art. 9, comma 2, l. 394/1991)

Il presidente dell'ente parco, nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale, ha la legale rappresentanza del parco, ne coordina l'attività, adotta i provvedimenti urgenti (art. 9, comma 3, l. 394/1991).

Il consiglio direttivo “delibera in merito a tutte le questioni generali e in particolare sui bilanci..., sui regolamenti e sulla proposta di piano per il parco..., esprime parere vincolante sul piano pluriennale economico e sociale” (art. 9, comma 8). Inoltre, come disposto dall'articolo 2, comma 24, lettera d) della legge n. 426 del 1998, che ha aggiunto un nuovo comma 8-bis all'articolo 9 della legge quadro, il Ministro dell'ambiente adotta con proprio decreto lo statuto dell'ente parco deliberato dal consiglio direttivo, sentito il parere della comunità del parco. La composizione del consiglio direttivo dell'Ente parco offre una maggiore rappresentatività alle Regioni e agli Enti locali che allo Stato e aggiunge, opportunamente, rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale e del mondo scientifico.

La Comunità del parco, costituita “dai Presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle Comunità Montane nei cui territori sono comprese le aree del parco”, è organo dell'Ente parco e, oltre ad adottare il piano per il parco, esprime pareri obbligatori sia sulla bozza del regolamento del parco che su quella del piano per il parco. Delibera, dopo “motivata valutazione” del

consiglio direttivo (ex art. 14 l. n. 426 del 1988), il piano pluriennale economico e sociale e vigila sulla sua attuazione.

Altri soggetti dell'Ente parco, infine, sono i revisori dei conti (art. 9, comma 10) e il direttore del parco (art. 9, comma 11: si tratta di figura esecutiva, che non rientra tra gli organi dell'Ente parco e le cui competenze non sono specificate).

7. Lo strumento di gestione adottato dall'Ente parco: il regolamento del parco.

La legge organizza anche gli strumenti di governo del parco che si possono suddividere in strumenti conformativi, strumenti autorizzatori, strumenti incentivanti (compresi gli indennizzi e la prelazione), strumenti sanzionatori e di controllo.

Iniziamo dagli strumenti conformativi. In primo luogo, la legge prevede (art. 11) che l'ente parco adotti il regolamento del parco per disciplinare "l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco" al fine di garantire il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 della legge quadro e il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali proprie di ogni parco (art. 11, comma 2 L. 394/1991). Esso, inoltre, è mirato a valorizzare altresì gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali e deve prevederne la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, fatte salve le norme in materia di divieto di attività venatoria previste dal medesimo articolo

11 (comma 2-bis, inserito dall'art. 2, comma 28, lettera b), della legge n. 426 del 1998. La legge prosegue elencando le attività consentite all'interno del parco che necessitano della disciplina regolamentare, tra cui si ricorda: lo svolgimento delle attività commerciali; la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; lo svolgimento di attività di ricerca, etc. La legge stessa (art. 11, comma 3) vieta direttamente lo svolgimento di una lunga serie di attività all'interno del parco (cattura, uccisione, danneggiamento o disturbo delle specie animali e vegetali, etc), ma al regolamento è consentito di stabilire eventuali deroghe a questi divieti.

Il regolamento è adottato dall'Ente parco con deliberazione del consiglio direttivo su parere della comunità del parco (art. 11, comma 1; 9, comma 8 e 10, comma 2). È approvato dal Ministro dell'ambiente previo parere degli enti locali interessati e comunque d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.

8. L'altro strumento a disposizione dell'Ente parco: il Piano per il parco.

L'altro strumento conformativo a disposizione dell'ente parco è il piano per il parco, attraverso il quale viene perseguita "la tutela dei valori naturali e ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali affidata all'ente parco (art. 12, comma 1, come modificato dall'art. 2, comma 30, lettera a), legge n. 426 del 1988). Ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera a), il piano disciplina in particolare l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela,

suddividendo il territorio in base al diverso grado di protezione (comma 2) in:

1. riserve integrali nelle quali vi è la protezione e la conservazione assoluta della natura. La presenza dell'uomo è consentita solo per fini scientifici;
2. riserve generali orientate che garantiscono la possibilità di interventi tendenti a orientare scientificamente l'evoluzione della natura;

Sia le riserve integrali che le riserve naturali orientate sono di istituzione a fini generali insieme ai parchi nazionali e ai parchi regionali e provinciali.

3. aree di protezione (dove possono continuare le attività agro-silvo-pastorali, nonché di pesca e di raccolta di prodotti naturali, sono incoraggiate le attività artigianali e sono ammessi gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria);
4. aree di promozione economica e sociale di fruizione umana.

La procedura per l'approvazione, dettata dall'articolo 12, commi 3 e 4, è mirata alla collaborazione e al raggiungimento di un ampio consenso da parte di tutti i soggetti coinvolti. Il piano è predisposto dall'ente parco e adottato dalla Regione, sentiti gli Enti locali (nel caso di parchi interregionali, si deve ritenere che l'adozione richieda un provvedimento delle Regioni interessate). Più in particolare, sono il consiglio direttivo del parco e la comunità del parco che elaborano contestualmente, e attraverso reciproche consultazioni, il piano del parco (art. 11-bis, inserito dall'art. 2, comma 29, legge n. 426 del 1988). La comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri che riguardano la predisposizione del piano indicati dal consiglio direttivo ed esprime il proprio parere sul piano stesso. In seguito il consiglio

direttivo approva il piano che deve essere adottato dalla Regione. Il piano adottato è depositato per 40 giorni presso le sedi dei Comuni, delle Comunità montane, delle Regioni interessate. Possono essere presentate osservazioni scritte. Il piano è approvato dalla Regione, d'intesa con l'ente parco per le riserve integrali, le riserve orientate, le aree di protezione, e d'intesa con l'ente e i comuni interessati per le aree di promozione economica e sociale. Sono previste forme di interventi sostitutivi per la redazione e l'approvazione del piano (commi 4 e 5). Ai sensi del comma 7, infine, il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce a ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

9. Il piano pluriennale economico e sociale.

Assieme al piano per il parco la legge prevede anche un piano pluriennale economico e sociale che è elaborato dalla comunità del parco e approvato, previa valutazione motivata del consiglio direttivo del parco, dalla Regione o, d'intesa, dalle regioni interessate, al fine di promuovere le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti, in tal modo conciliando protezione della natura e sviluppo economico (art. 14, come modificato dalla legge n. 426 del 1998). La redazione del piano economico e sociale spetta alla comunità del parco (che la avvia contemporaneamente all'elaborazione del piano del parco) nel rispetto delle finalità del parco stesso e dei vincoli stabiliti sia dal piano che dal regolamento.

La comunità del parco ha altresì il compito di individuare i soggetti chiamati a realizzare gli interventi ivi previsti, eventualmente anche attraverso accordi di programma (art. 14, comma 2, legge n. 394 del 1991). Il piano, che ha durata quadriennale, può contenere diverse indicazioni in generale atte a favorire, nel rispetto delle esigenze della conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse; in particolare, da segnalare la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali (art. 14, comma 3, l. n. 394/1991)¹¹. In caso di contrasto tra Comunità del parco, altri organi dell'Ente parco e Regioni, la questione è rimessa a una conferenza presieduta dal Ministro dell'ambiente il quale, perdurando i contrasti, rimette la decisione definitiva al Consiglio dei ministri.

10. Il nulla osta preventivo dell'Ente parco.

Direttamente all'Ente parco spetta un generale nulla osta preventivo per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a impianti o opere all'interno del parco¹²; con il nulla osta, da concedersi entro 60 giorni, dopo i quali il nulla osta si intende concesso: (art. 13, comma 1, legge n. 394 del 1991) la legge attribuisce al Presidente del parco la possibilità di rinviare una sola volta per 30 giorni il termine per l'espressione del nulla osta (art. 13, comma 4), viene verificata la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento del parco e l'intervento (art. 13, comma 1).

¹¹ Sul punto P. Maddalena, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., 683.

¹² Sul punto, si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 67 delle 1997, nella quale la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 2, legge regionale toscana 16 marzo 1994, n. 24, nella parte in cui consente che nei parchi regionali il nulla osta dell'ente parco tiene luogo anche dell'autorizzazione prevista dalla normativa statale per gli

11. Misure di incentivazione.

In tema di “misure di incentivazione”, inoltre, va segnalato l’articolo 7 della legge n. 394 del 1991, ai sensi del quale comuni e province ricadenti nel territorio di un parco nazionale o regionale ed eventualmente i privati, singoli o associati, le cui attività siano relative al parco, hanno la priorità nella concessione di finanziamenti dell’Unione Europea, statali e regionali relativamente ad alcune opere da svolgersi nel territorio del parco (art. 7, comma 1 L. n. 394/91).

12. Acquisti, espropriazioni ed indennizzi.

L’Ente parco può prendere in locazione immobili compresi nel parco o acquisirli, secondo le norme generali vigenti (art. 15, comma 1, legge n. 394 del 1991). L’Ente parco, infine, può indennizzare i vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali (art. 15, comma 2). Deve indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco (art 15, comma 3). Al medesimo spetta altresì un diritto di prelazione sul trasferimento a titolo oneroso della proprietà e dei diritti reali all’interno delle riserve e delle aree a protezione integrale e orientata (art. 15, comma 5).

13. Vigilanza e sorveglianza.

La vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette regionali è esercitata dalla Regione (art. 27, comma 1, legge n. 394 del 1991). La sorveglianza sui territori delle aree naturali protette di interesse

interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico, da vincolo paesaggistico, in riferimento all’articolo 117 Cost.

nazionale e internazionale è esercitata dal Corpo Forestale dello Stato, con le modalità previste da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che prevede altresì che il personale del Corpo sia dislocato presso il Ministero dell'ambiente e presso gli Enti parco, dipendendo funzionalmente da essi (art. 27, comma 2).

14. I poteri di controllo dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta e le sanzioni.

Inseriti nelle disposizioni finali e transitorie, gli articoli 29 e 30 dettano le disposizioni relative ai poteri di controllo e alle sanzioni¹³. Per quanto riguarda i poteri di controllo, l'articolo 29 prevede che il Presidente del parco e, in generale, il legale rappresentante dell'area naturale protetta (ai sensi dell'articolo 2, la disposizione trova quindi applicazione ai parchi nazionali, alle riserve naturali statali, alle aree protette marine, ai parchi regionali, alle riserve naturali regionali, costituendo per gli ultimi due casi norma di principio delle leggi regionali), qualora venga esercitata un'attività in difformità sia del piano, sia del regolamento, sia del nulla osta, possa disporre "l'immediata sospensione dell'attività medesima" e ordinare in ogni caso "la riduzione in pristino o la ricostruzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore" (con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori). (Art. 29, comma 1, L. n. 394/1991). In caso di inottemperanza all'ordine, il legale rappresentante può procedere direttamente all'esecuzione, provvedendo al recupero delle somme esborsate ai sensi del testo unico n. 639 del 1910 (articolo 29, comma 2). Con disposizione in

parte mal formulata, in parte superflua è prevista la possibilità dell'organismo di gestione di intervenire nei giudizi riguardanti fatti dolosi o colposi che possano compromettere l'integrità del patrimonio naturale dell'area protetta e di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi delle finalità istitutive dell'area protetta (articolo 29, comma 3). Sotto il profilo sanzionatorio, l'articolo 30 prevede specifiche sanzioni penali nel caso di violazione delle disposizioni relative alle misure di salvaguardia e al nulla osta, nonché nel caso di violazione dei divieti di determinate attività nei parchi nazionali e nelle aree marine protette, previsti dall'articolo 11 comma 3 e dall'articolo 19, comma 3 (tali sanzioni si applicano anche alle riserve naturali statali e ai parchi regionali) (articolo 30, comma 1). Il legale rappresentante dell'area protetta può altresì irrogare sanzioni amministrative nel caso di violazione delle disposizioni emanate dagli organismi di gestione dell'area (articolo 30, comma 2). Infine, pur se con formula incerta e ambigua, si è stabilito che “in ogni caso trovano applicazione le norme dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, numero 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale da parte dell'organismo di gestione dell'area protetta” (articolo 30, comma 6).

15. Le aree contigue.

I territori confinanti con le aree protette avevano ricevuto una disciplina legislativa per la prima volta con la legge 8 agosto 1985, n. 431, c.d. legge Galasso sulla tutela delle zone di particolare interesse

¹³ V. G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree protette*, cit., 233.

ambientale, che li assoggettava a vincolo paesaggistico insieme ai parchi e alle riserve naturali.

Anche l'attuale disciplina legislativa in materia di beni culturali e ambientali (il testo unico approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490) impone che le aree protette e i territori esterni a esse siano soggetti a vincolo paesaggistico definendoli "territori di protezione esterna dei parchi".

L'articolo 32 della legge quadro invece nel disciplinare i territori esterni alle aree protette utilizza la definizione "aree contigue" e stabilisce che laddove fosse necessario intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette le regioni d' intesa con gli organismi di gestione delle medesime e con gli enti locali interessati, possono stabilire piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente (articolo 32, comma 1).

I confini delle aree contigue sono determinati dalle regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d' intesa con l'organismo di gestione della medesima il quale, per esigenze connesse alla conservazione del patrimonio faunistico dell'area stessa, può disporre, per particolari specie di animali, divieti riguardanti le modalità e i tempi della caccia (articolo 32, comma 2).

All'interno delle aree contigue, inoltre le regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua (articolo 32, comma 3).

16. Le riserve naturali statali.

Anche le riserve naturali statali, come i parchi nazionali, sono individuate, istituite e disciplinate dallo Stato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, sulla base delle linee fondamentali della Carta della Natura. Più in particolare, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 426 del 1998, esse sono istituite con decreto del Ministro dell'ambiente d'intesa con le regioni, siano esse a statuto ordinario o speciale, sul cui territorio insiste la riserva statale (articolo 8, comma 2). Qualora la riserva interessi il territorio di più regioni (comprese quelle a statuto speciale) è comunque garantita una configurazione e una gestione unitaria (articolo 8, commi 3 e 4). Il decreto istitutivo della riserva statale deve determinarne i confini e il relativo organismo di gestione, precisarne le caratteristiche principali, le finalità istitutive e i vincoli principali, stabilendo altresì indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi gli strumenti di gestione della riserva statale e cioè il piano di gestione e il relativo regolamento attuativo (adottati dal Ministro dell'ambiente entro i termini stabiliti dal decreto istitutivo della riserva stessa, d'intesa sia con le regioni a statuto ordinario sia con le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano). (Art. 17, comma 1). I vincoli posti nel decreto istitutivo si aggiungono a quelli previsti direttamente dalla legge quadro la quale precisa che nel territorio della riserva naturale statale è vietata ogni forma di discarica di rifiuti solidi e liquidi; nonché l'accesso a persone non autorizzate, salvo le modalità stabilite dagli organi responsabili della gestione della riserva (articolo 17, comma 2, lett. a) e b)). Per quanto riguarda questi ultimi occorre distinguere tra le riserve istituite al di fuori dei parchi nazionali, il cui organismo di gestione è individuato, come detto poc'anzi, nel decreto istitutivo, e

quelle istituite all'interno dei parchi nazionali, per le quali vale quanto disposto dall'articolo 31, comma 3 della legge quadro. In particolare, ai sensi dell'articolo 31, comma 3 (come modificato dall'articolo 2, comma 34, legge n. 426 del 1998) la gestione delle riserve naturali, di qualunque tipologia, istituite su proprietà pubbliche, che ricadano o vengano a ricadere all'interno dei parchi nazionali, è affidata all'Ente parco. Invece, relativamente alla gestione delle riserve istituite al di fuori dei parchi nazionali la questione è stata per lungo tempo aperta. La legge quadro infatti prevedeva che fossero gestite inizialmente dall'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali e poi, una volta attuata la sua riorganizzazione, dal Corpo Forestale dello Stato (articolo 31, comma 1). Tuttavia, a seguito del conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, attuato in applicazione della riforma Bassanini, l'articolo 78, comma 1, d.lgs. n. 112 del 1998 ha disposto che tutte le funzioni amministrative (eccetto l'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale) delle aree naturali protette sono conferite alle regioni e agli enti locali, ivi compresa la gestione delle riserve statali non collocate entro il territorio dei parchi nazionali (articolo 78, comma 2, d.lgs. n. 112 del 1998).

17. Le aree marine protette.

Le aree di reperimento terrestri e marine indicate dalla legge quadro e dalla legge n. 979 del 31 dicembre 1982, costituiscono aree la cui conservazione attraverso l'istituzione di aree protette è considerata prioritaria.

Attualmente, in Italia, le aree marine protette sono 20, più i parchi sommersi di Baia, nel Golfo di Pozzuoli e di Gaiola, nel Golfo di Napoli. Si tratta, in tutto, di circa 190.000 ettari di mare e quasi 600 chilometri di costa, pari all'8% dell'intero litorale italiano, che misura complessivamente 7.500 chilometri. Le aree marine protette, sono ambienti estremamente delicati che rappresentano un patrimonio collettivo da scoprire e conoscere per essere apprezzato e tutelato. Vi sono coste e fondali marini da difendere. L'area di Capo Carbonara ha i fondali ricchi di reperti antichi. L'area marina protetta di Capo Rizzuto, dove guizza il pesce pappagallo, una delle più affascinanti di tutto il Mediterraneo, i suoi fondali sono caratterizzati da profondità abbastanza modeste, ma da una notevole ricchezza di flora e fauna. Ustica è la prima area marina protetta d'Italia. La legge n. 979 del 1982 recante "Disposizioni per la difesa del mare", è stata integrata dall'articolo 18 della legge quadro n. 394 del 1991, con il quale il legislatore ha ridisegnato sia il procedimento di istituzione delle aree marine protette, sia la struttura di gestione (articolo 19), di vigilanza e di sorveglianza delle stesse aree.

La legge 979 del 1982 all'articolo 1, ha previsto un sistema di competenze ripartite tra il Ministro dell'ambiente e le Regioni, per la tutela del mare e delle coste marine dall'inquinamento e per la tutela dell'ambiente marino. D'altra parte l'obbligo di provvedere all'approntamento di strumenti di tutela più incisivi per i siti marini di particolare pregio è stabilito anche nelle Convenzioni internazionali alle quali ha aderito lo Stato italiano, come la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo di Montego Bay del 31 dicembre 1982, entrata in vigore dal 16 novembre 1994, e la Convenzione internazionale sulla biodiversità di Rio De Janeiro del 5 giugno 1992.

Infatti, l'articolo 194, comma 5, della Convenzione di Montego Bay, impone agli Stati aderenti di adottare misure di salvaguardia e di preservazione di "ecosistemi rari o delicati" e di qualsiasi altra forma di vita marina in pericolo di estinzione.

Le 22 perle d'Italia sono :

- 1.** Miramare. Data di nascita: 1986.
- 2.** Portofino. Data di nascita: 26 aprile 1999.
- 3.** Cinque Terre (La Spezia) che comprende i tre comuni di Monterosso, Vernazza e Riomaggiore. È un'area inserita dall'UNESCO nell'elenco del Patrimonio dell'umanità. Istituzione 6 ottobre 1999.
- 4.** Secche di Tor Paterno. Data di nascita: 2000.
- 5.** Isole Tremiti. Data di nascita: 1989.
- 6.** Isole di Ventotene e S. Stefano. Data di nascita: 1997.
- 7.** Gaiola. Data di nascita: 2002.
- 8.** Baia. Data di nascita: 2002.
- 9.** Punta Campanella. Data di nascita: 1997.
- 10.** Torre Guaceto. Data di nascita: 1991. Specie simbolo: tartaruga marina (*Caretta caretta*).
- 11.** Porto Cesareo. Data di nascita: 1997.
- 12.** Capo Rizzuto. Data di nascita: 1991.
- 13.** Isola dell'Asinara. Data di nascita: 2002.
- 14.** Tavolara-Punta Coda Cavallo. Data di nascita 1997.
- 15.** Capo Caccia-Isola Piana. Data di nascita: 2002.
- 16.** Penisola del Sinis-Isola di Mal di Ventre. Data di nascita: 1997.
- 17.** Capo Carbonara. Data di nascita: 1998.
- 18.** Isola di Ustica. Data di nascita: 1986.
- 19.** Capo Gallo-Isola delle Femmine. Data di nascita: 2002.

20. Isole Egadi. Data di nascita: 1989.

21. Isole Ciclopi (con le grotte di Ulisse). Data di nascita: 1989.

22. Isole Pelagie. Data di nascita: 2002.

Inoltre, grazie alla Delibera CIPE (5.8.1988) si è potuto dare attuazione alla norma istitutiva del Parco Marino del Golfo di Orosei (Istituzione: 30 marzo 1998 del Parco Nazionale del Golfo di Orosei), individuato dalla legge finanziaria del 1988. Si è aggiunto sulla base dei poteri di iniziativa del Ministero dell'Ambiente, il Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano (D.M. 21.7.1989). Istituzione: 22 luglio 1996. Per le restanti Riserve Marine si attende che sia completata la fase di concerto con gli Enti Locali territorialmente competenti (Regioni, Comuni) al fine di poter definire in dettaglio gli strumenti più idonei per la protezione e valorizzazione dei siti.

18. Conclusioni sulla legge quadro.

In conclusione, nella Legge 394/1991 si è realizzato un difficile e delicato equilibrio che consente una estesa partecipazione delle comunità locali ed una leale collaborazione con le Regioni in forme compatibili col carattere dei parchi nazionali, ed in forme improntate ad una forte autonomia nella istituzione e gestione dei parchi e delle riserve regionali.

Uno dei temi più discussi, e che ha suscitato numerosi conflitti locali, è il divieto di attività venatorie, stabilito dalla legge 394/1991, nelle aree naturali protette, sia nei parchi nazionali, sia in quelli regionali. Alla base di questo divieto vi sono studi scientifici che dimostrano che la fauna selvatica, disturbata e ridotta di numero dal prelievo venatorio, tende a rifugiarsi nelle zone meno accessibili, non sempre

le più idonee alla riproduzione, rischiando pesanti riduzioni delle popolazioni che sono difficilmente valutabili preventivamente. L'altra ragione di fondo deriva dalla priorità delle fruizioni, nelle forme regolate e sostenibili, dei parchi. Secondo i dati di una recente ricerca il 67% dei cittadini italiani, che si mettono in movimento per il fine settimana o per le vacanze, visita un parco. Incrociando questo dato con altri disponibili sui visitatori dei parchi nazionali possiamo stimare che almeno venti milioni di cittadini visitano i parchi ogni anno. Questi milioni di cittadini chiedono un ambiente naturale sereno dove poter tranquillamente ammirare paesaggi, camminare nei boschi, osservare animali che si fanno osservare e non fuggono perché spaventati dalla presenza umana. Questo tipo di fruizione, che è anche una grande potenzialità economica per i territori dei parchi è incompatibile con l'attività venatoria. C'è una terza ragione che dovrebbe rendere obiettivamente possibile una convivenza non conflittuale tra cacciatori e aree naturali protette. Il numero dei cacciatori si è negli ultimi dieci anni, quasi dimezzato, passando dal milione e mezzo di dieci anni fa a meno di novecentomila di oggi. Questo numero è destinato a ridursi ulteriormente poiché la quota dei giovani che si dedica alla caccia è precipitato rapidamente. Salvo poche Regioni, ed alcune zone particolari di queste Regioni, il territorio disponibile e previsto per l'attività venatoria, non dovrebbe porre particolari problemi di sovraccarico. Se gestito con moderazione e cautela, senza esasperazioni, questo conflitto è destinato ad una pacifica composizione.

Altro e diverso è il problema del controllo di alcune specie che proliferano, anche nelle aree protette, a livelli rischiosi per l'ambiente naturale e per la stessa fauna, come per esempio, in alcune zone, i

cinghiali. In questi casi occorre operare secondo la previsione della legge 394/1991 che prevede sia prelievi faunistici che eventuali abbattimenti selettivi i quali devono avvenire per iniziativa e sotto la sorveglianza dell'Ente Parco ed essere attuati o dal personale dell'Ente stesso o da persone da questo all'uopo espressamente autorizzate. In applicazione della legge 394/1991 nei Comuni dei parchi nazionali e regionali vanno affrontati, con maggiore incisività, i problemi ambientali comuni a tutto il territorio: dalla gestione dei rifiuti, con la priorità della raccolta differenziata e del riciclaggio come prescrive il decreto legislativo n. 22/1997; della depurazione corretta e completa degli scarichi liquidi; della qualità dell'aria favorendo l'utilizzo dei combustibili meno inquinanti e dei veicoli a minore impatto ambientale (esempio: auto a idrogeno).

Gli Enti Parco devono diventare protagonisti attivi, o più attivi, anche delle politiche ambientali sui rispettivi territori, insieme ai Comuni, alle Province ed alle Regioni. In questi anni non facili, gli Enti Parco, i Presidenti, i Direttori, il personale hanno svolto con generosità e impegno un grande lavoro, nonostante mezzi inadeguati; promuovendo numerose iniziative nei parchi nazionali e regionali; promuovendo incontri e coordinamenti (come quello che unisce stabilmente e utilmente un gran numero di parchi regionali e nazionali). Molto positivo è stato anche l'impegno delle Associazioni ambientaliste nel territorio dei parchi, con la presenza diffusa, di stimolo, di proposta e di partecipazione. In ogni parco sono attive numerose iniziative, soprattutto di giovani volontari, che rappresentano un patrimonio di entusiasmo e di sostegno indispensabile. La protezione della natura deve diventare sempre di più un momento di partecipazione e di cittadinanza consapevole, in

particolare dei giovani che possono dare ai parchi contributi essenziali e ricevere contributi di formazione e di crescita civile. Un positivo rapporto con la natura, ancora di più in una società massificata e consumistica come la nostra, va valorizzato anche nella formazione delle nuove generazioni.

Si deve ricordare che la legge 394/1991 ha realizzato un superamento del sistema vincolistico, che possiamo sostanzialmente definire del non fare. Quel sistema di protezione che si esprime attraverso l'imposizione a priori del divieto, da rimuovere nel caso in cui una determinata azione o attività si dimostrasse compatibile con il bene tutelato. Il sistema previsto dalla Legge n. 1497/39 rivisitato con la legge "Galasso". Alla protezione si è sostituita la conservazione, alla tutela tout court si è preferito il dinamismo partecipato di tutti i soggetti portatori degli interessi rappresentati. È stato creato un Ente composito con lo specifico compito di promozione di uno sviluppo ordinato e sostenibile del territorio del parco e delle attività socio economiche che al suo interno si esprimono. Tutto ciò appare chiaramente dalla Legge, laddove nelle finalità si propone di garantire e promuovere non solo la conservazione, ma anche la valorizzazione del patrimonio naturale, si sollecitano metodi di gestione idonei a realizzare un'integrazione tra uomo e ambiente naturale, salvaguardando le attività tradizionali, promuovendo le attività ricreative compatibili e la valorizzazione e la sperimentazione delle attività produttive e compatibili. La conservazione, quindi, non può essere confusa con il vincolo. Essa si esprime come momento dinamico, evolutivo di crescita e di sviluppo sostenibile. Essa si esplica mediante l'attribuzione di specifiche risorse economiche, con l'impiego di professionalità, attraverso uno sforzo concreto,

propositivo. Con il parco diventa prioritario l'ordine di fare, di investire, di creare. Ciò avviene mediante la regolamentazione, la pianificazione del territorio e la programmazione delle azioni, attraverso strumenti, quindi, di disciplina, di indirizzo, non di sola o prevalente proibizione. In particolare, durante l'ultimo anno, si sono avviati numerosi progetti per il turismo, per l'agricoltura di qualità, a favore delle attività artigianali tradizionali. In alcuni parchi sono stati avviati lavori socialmente utili ed in altri ancora, è stato avviato il progetto APE, Appennino Parco d'Europa. Sono state mobilitate risorse finanziarie aggiuntive.

I parchi, in particolare quelli nazionali, sono collocati per la gran parte in zone di montagna. Si tratta di zone sottoposte da anni ad un graduale e costante abbandono: molti giovani se ne sono andati, i paesi si sono spopolati o si stanno spopolando, le attività tradizionali, agro-silvo-pastorali e artigianali sono in declino, molte varietà di animali e vegetali stanno estinguendosi. L'abbandono della montagna, di quella fascia altimetrica in cui la presenza millenaria dell'uomo ha costruito un mirabile e delicato equilibrio, produce effetti sociali di disgregazione, scomparsa di diversità culturali, di tradizioni popolari ed una ulteriore tendenza all'appiattimento su modelli urbani. Questo abbandono comporta anche negative conseguenze ambientali, dissesti e frane, incendi, squilibri idrogeologici, con aggravamento degli eventi alluvionali nelle stesse valli e aree di pianura. Obiettivo dei parchi deve essere anche quello di frenare questo esodo e stimolare e consentire ritorni. Questo obiettivo va assunto con consapevolezza e determinazione dagli stessi Enti Parco. Lo sviluppo dei flussi turistici può essere l'occasione per attività di agriturismo, per uno sbocco di produzioni locali, incoraggiate da una nuova domanda. Vanno

rafforzati e generalizzati alcuni protocolli di intesa con le cooperative, con le associazioni degli artigiani e con quelle degli agricoltori, per promuovere attivamente occasioni di lavoro nei parchi, così come va intensificato il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Il marchio di qualità dei prodotti del parco può essere un incentivo promozionale valido, corsi di formazione professionale mirati alle esigenze e potenzialità del territorio, sono utili e possibili. Se il mondo dei parchi affronta questo problema con convinzione, ed anche con un po' di fantasia, e se lo Stato e le Regioni mettono a disposizione un po' di risorse finanziarie aggiuntive, insieme ai soggetti privati disponibili, si possono creare vantaggiose e produttive occasioni di lavoro. Si può combattere l'abbandono della montagna e delle aree marginali dando un contributo rilevante alla ripresa di zone depresse, in particolare nel Mezzogiorno.

Una delle difficoltà che pesano più negativamente sulle possibilità di valorizzazione dei parchi sono: le lentezze e gli intralci burocratici, le inutili complicazioni procedurali che frenano l'operatività dei parchi ed alimentano diffidenze e sfiducia fra le amministrazioni e le popolazioni locali. Molte di queste difficoltà discendono dall'inserimento, operato dalla legge 394/1991, degli Enti Parco nell'ambito di applicazione della disciplina degli enti pubblici nazionali non economici, dettata dalla legge 70/1975. Tale scelta, ha generato evidenti disfunzioni:

- una tecnica di gestione amministrativa e burocratica legata al modello degli enti pubblici nazionali, di grandi dimensioni, che è del tutto sproporzionata per enti di piccole dimensioni che non hanno potuto nemmeno giovare di un sistema di reclutamento efficace;

- una eccessiva lentezza e complessità delle procedure di messa a disposizione dei fondi necessari alla gestione dei parchi;
- una mancanza di effettiva autonomia gestionale da parte degli organi degli Enti;
- una rigidità delle procedure di spesa da parte degli Enti e dei relativi controlli.

Il sistema vigente di ripartizione e di attribuzione dei fondi determina un oggettivo ritardo nella disponibilità delle risorse, che ha conseguenze pesanti sulla possibilità degli Enti di programmare la propria attività e di attuarla nei tempi rigorosamente scanditi dalla legge 70/1975. Poiché è essenziale la capacità di programmare l'attività da parte degli Enti, diventa ineludibile l'esigenza che le risorse si rendano disponibili all'inizio di ogni esercizio finanziario. Sia necessario un correttivo che consenta l'immediato trasferimento delle risorse di Bilancio attraverso un unico atto del Ministro dell'Ambiente di ripartizione dei fondi.

Altro aspetto su cui è necessario focalizzare l'attenzione è quello attinente al raccordo con le funzioni degli Enti territoriali e locali. Nel contesto degli attuali strumenti di pianificazione settoriale e globale dell'uso del territorio, che si sovrappongono (e talvolta si scontrano) secondo una divisione di ambiti e di effetti non sempre felicemente risolta, l'inserimento del Piano e del Regolamento del parco incontra ovvie difficoltà, che non sono solo soltanto di raccordo e di coordinamento, ma coinvolgono la stessa maturazione di un consenso in ordine alle scelte riguardanti l'utilizzazione del territorio.

La semplificazione e il coordinamento delle procedure richiedono la creazione di uno sportello unico per tutte le concessioni,

autorizzazioni e nulla osta necessari allo svolgimento delle attività delle comunità comprese nei territori delle aree naturali protette.

È indispensabile una figura professionale (per usare un neologismo: il park manager) in grado di gestire le risorse in modo autonomo, di programmare, attuare, rispondere dei risultati.

Il Consiglio direttivo dell'Ente, dovrebbe dettare gli indirizzi, individuare gli obiettivi, verificare la rispondenza dei risultati della gestione.

Esistono già ipotesi istituzionali in cui questa esigenza sta trovando una concreta realizzazione, e si tratta di organi deputati alla cura di interessi analoghi (come i Sovrintendenti ai beni culturali ed i Direttori dei musei).

In pratica, vanno conseguiti due obiettivi:

- garantire l'immediata disponibilità dei fondi all'indomani dell'approvazione della Finanziaria e del Bilancio;
- ferma restando la funzione degli organi rappresentativi di fissare gli indirizzi coordinati con quegli degli enti esponenti delle comunità locali, assicurare capacità di piena attuazione e programmazione da parte del direttore, con possibilità di stipulare convenzioni con enti ed istituzioni pubbliche, nonché con privati dotati di particolare professionalità per raggiungere gli obiettivi prefissati, assumere personale a contratto.

Le forme di controllo su questo tipo di attività dovrebbero essere configurate, così come accade per i dirigenti di grado più elevato dell'amministrazione statale, sulla base del conseguimento degli obiettivi e sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse a disposizione. Quindi, norme contabili e disciplina regolamentare del personale dotate della sufficiente duttilità e snellezza, per soddisfare le

esigenze di efficienza e rapidità delle decisioni e degli interventi. La protezione e la valorizzazione di un grande patrimonio, soggetto a non pochi rischi, spesso a vere e proprie minacce, non è un compito semplice: comporta un lavoro impegnativo, quotidiano, comporta spesso conflitti. Anche se non siamo più nella difficile condizione descritta da Renzo Videsott, i problemi non mancano. Lo sviluppo sereno del dibattito democratico, la crescita dell'impegno del Governo, del Parlamento così come quello delle Regioni e degli Enti locali, la crescita della consapevolezza civile e ambientale del paese, la profonda convinzione che anima quanti, a tutti i livelli, sono impegnati in questa impresa, sono condizioni importanti per il successo di un grande progetto riformatore che ha come obiettivo un'Italia più bella e migliore. Restano aperte le possibilità di corrispondenti modifiche della stessa legge quadro, sulla base delle iniziative legislative che il Parlamento vorrà assumere. Pur con molti ritardi, la legge quadro abbia prodotto importanti risultati ed abbia comunque alimentato il maggiore dinamismo riscontrabile in questi anni nel settore della conservazione della natura rispetto a quello proprio di altri settori.

Dall'elenco ufficiale delle aree naturali protette, adottato con la delibera del 2 dicembre 1996 del Comitato nazionale per le aree protette, risulta infatti che il numero delle aree protette in Italia è pari a 508, per un totale di oltre 2.100.000 ettari di terra e di oltre 160.000 ettari di superficie marina. La percentuale di territorio nazionale protetto è pari a circa il 7%. Accanto a questi risultati positivi non ci si può tuttavia nascondere che esistono anche problemi, difficoltà e conflitti talvolta pesanti.

Per ciò che riguarda ad esempio le aree protette marine, l'intero settore è ancora in ritardo e denuncia disfunzioni, evidenziate dal fatto che, su oltre cinquanta parchi blu e riserve marine previsti, ne sono stati realizzati soltanto tredici. Al proposito sarebbe opportuno sia procedere alla semplificazione dell'iter istitutivo delle riserve, riducendo al massimo i diversi passaggi procedurali, sia stabilire per via regolamentare che vi sia un unico ufficio del Ministro dell'Ambiente competente in materia di riserve marine e che nell'iter istitutivo di ogni riserva marina debba essere obbligatoriamente acquisito il parere delle Regioni competenti, anche al fine di promuovere la partecipazione finanziaria di queste ultime e degli Enti Locali alla loro realizzazione.

In generale, va poi detto che gli organismi centrali d'indirizzo hanno mostrato considerevoli disfunzioni con la conseguenza di una grave mancanza nell'elaborazione degli strumenti di programmazione, utilizzati per di più, quando esistenti, in modo asfittico e miope. Sia la Consulta tecnica, sia la Segreteria tecnica della Consulta vivono, ciascuna ovviamente per motivi differenti, in condizioni di precarietà, che non hanno permesso loro di svolgere appieno le funzioni previste dalla legge. D'altra parte il Servizio conservazione della natura del Ministero dell'Ambiente è risultato una volta gravemente sottodimensionato rispetto alle sue competenze tecniche e amministrative, con la conseguenza che sono venute meno, o non si sono potute efficacemente dispiegare, le specifiche funzioni di indirizzo, programmazione e supporto assegnate dalla legge a tali organismi. Si deve quindi notare una preoccupante caduta nelle capacità e nelle potenzialità programmatiche che pure costituivano uno degli aspetti maggiormente interessanti e innovativi della legge

quadro: troppo spesso è prevalsa una logica meramente burocratica e formale, che ha condotto a gravi contrasti con le comunità locali ed a far sentire l'istituzione delle aree protette come un'esigenza calata dall'alto, e non realizzata attraverso la considerazione e la valorizzazione delle diverse esigenze presenti sul territorio.

È inoltre indubbio che durante la prima fase d'attuazione della legge sui parchi si è assistito ad un inevitabile quanto momentaneo, aumento dei problemi burocratici, in particolare quelli relativi al rilascio delle autorizzazioni, che hanno suscitato comprensibili perplessità da parte dei cittadini. È necessario perciò che gli strumenti programmatori previsti dalla legge diventino pienamente operativi in modo da sviluppare la nascita e lo sviluppo delle attività produttive, di conservazione e di restauro compatibili con le finalità del parco.

Non ci si può nascondere che esiste un problema di coordinamento della legislazione sulle aree protette con altri strumenti legislativi, in particolare la legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, la legge n. 157 del 1992 sulla caccia, la legge n. 97 del 1994 sulle zone montane e la legge n. 431 del 1985 sul paesaggio. La via maestra per procedere ad un pieno coordinamento di queste diverse normative consiste in un coerente decentramento dei poteri e in una coerente attività pianificatoria che ponga come prioritaria la questione ecologica e ambientale e faccia discendere dalla necessità della tutela e della conservazione della natura le altre scelte di trasformazione. Sarebbe auspicabile procedere nella direzione di una riorganizzazione complessiva del governo del territorio e dell'ambiente, sia a livello centrale che regionale, e che un nuovo dicastero dell'ambiente e del territorio possa altresì configurarsi come organo centrale di indirizzo e coordinamento per lo sviluppo sostenibile.

In un tale rinnovato contesto il sistema delle aree protette potrebbe effettivamente rappresentare un laboratorio costante per un nuovo modello di gestione territoriale e di sviluppo per le comunità locali.

L'impianto previsto dalla legge quadro risponde alle necessità di garantire, nel rispetto delle competenze riconosciute agli enti territoriali, l'obiettivo della conservazione della natura nelle aree protette. Infatti le disposizioni inserite nel Titolo I e l'intero Titolo II della legge n. 394 del 1991 assicurano che le competenze già attribuite agli enti territoriali in base agli interessi rappresentati, siano tutelate e indirizzate al perseguimento di uno sviluppo durevole e sostenibile all'interno delle aree naturali protette.

Il punto nodale è dato dalla creazione di un nuovo ente pubblico, dotato di propria autonomia giuridica con l'attribuzione di compiti specifici. Tale ente pubblico costituisce una persona giuridica a sé stante, dotata di uno statuto e di un proprio bilancio che si articola in organi ben determinati (Presidente, Consiglio direttivo, Giunta esecutiva, Collegio dei revisori dei conti e Comunità del parco). Esso viene ad essere composto da rappresentanze dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità Montane, potendo in tal modo rappresentare a sua volta gli interessi di cui è portatore ogni singolo ente territoriale.

La soluzione adottata dalla legge-quadro viene così a soddisfare due diversi bisogni: prevedendo l'istituzione di un ente vigilato dal Ministero dell'ambiente, viene incontro alle sollecitazioni che provengono da sedi internazionali, le quali nell'articolazione adottata per le aree protette, formulano esplicita richiesta che, da un lato, sia istituito uno specifico organo di gestione deputato esclusivamente alla cura e allo sviluppo del territorio di pertinenza e, dall'altro lato, che

tale gestione sia data all'Autorità portatrice dell'interesse rappresentato; risponde, altresì, alla necessità di far confluire in un'unica sede, in maniera continuativa, tutte le esigenze espresse dagli enti territoriali, evitando così di ricorrere a momenti unitari solamente episodici.

In un momento del quale lo Stato, attraverso le leggi n. 59 e n. 127 del 1997 e a seguito del nuovo art. 117 Cost., sta procedendo alla riorganizzazione dei poteri, appare quanto mai necessaria la definizione del ruolo delle Regioni per la costruzione di un nuovo quadro normativo. È anzitutto essenziale che il rapporto Stato-Regioni diventi permanente, anche attraverso la creazione di una sede autorevole di concertazione, indispensabile dopo la soppressione del Comitato nazionale per le aree protette, in modo da conferire un'impostazione naturalistica alle scelte relative alle aree protette. Occorre favorire, a tutti i livelli, quello nazionale, quello regionale e quello locale, la pianificazione e la gestione coordinata delle aree territoriali e dei sistemi di risorse interessate dai parchi, con particolare attenzione a quegli ambiti interregionali e transfrontalieri (alpini, appenninici, fluviali o costieri) nei quali esistono iniziative cooperative, a maggior ragione da incentivare nei casi di loro latenza. A tal fine, occorre pertanto garantire la contestualità e coerenza tra la formazione del Piano del parco e quella del piano di sviluppo economico e sociale, concependoli come un unico quadro di riferimento per i progetti d'investimento. Molte voci hanno riscontrato la completa insufficienza di un'impostazione dei rapporti tra Stato e Regioni che si dovesse esaurire nel percorso "delega di poteri, eventuale inerzia, attivazione di poteri surrogatori". È del tutto evidente che in caso di inattività delle Regioni, qualora vi sia un grave

pericolo per beni o valori d'interesse nazionale, l'intervento sostitutivo dello Stato appare senz'altro giustificabile, ma mai sufficiente, se non è accompagnato da un'attenta ricognizione dei motivi che hanno condotto al prodursi di quella specifica situazione e dall'identificazione dei rimedi sostanziali che occorre attivare per farvi fronte. Occorre poi difendere e tutelare appieno, almeno all'interno del parco, le prerogative degli enti locali, che nei procedimenti amministrativi, secondo le modifiche introdotte dalla legge n. 127 del 1997, dispongono di un peso diverso a seconda della popolazione residente. La Comunità del parco deve continuare ad assicurare la partecipazione paritaria di tutte le amministrazioni interessate e deve mantenere il principio della uguale espressione di voto all'interno della Comunità d'ogni singolo soggetto istituzionale rappresentato. Occorre cercare il modo di rendere quanto più possibile operativo ed efficace il principio contenuto nell'articolo 1, comma 5, della legge 394 che prescrive che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali attuano forme di leale cooperazione e d'intesa nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette.

Nella pratica questi principi e criteri possono essere molto difficili da perseguire. La creazione e lo sviluppo di un sistema nazionale interconnesso delle aree protette costituiva uno dei punti più innovativi della legge n. 394, ed anche lo strumento principale per evitare che i singoli parchi cadessero nell'isolamento e nella rapsodicità degli interventi di dimensione meramente locale. Va potenziata la elaborazione degli strumenti generali di pianificazione e programmazione quali: Carta della Natura, Linee fondamentali di assetto del territorio, Programmi triennali per le Aree protette. Sono questi gli strumenti strategici che possono consentire di attuare

finalmente il decollo del Sistema Nazionale delle Aree protette, all'interno del quale tutti i Parchi e le Riserve naturali nazionali, regionali o locali possano mettersi in rete e coordinarsi fra di loro con l'obiettivo della tutela, della valorizzazione e dello sviluppo sostenibile dei territori protetti. Le funzioni della Consulta e la segreteria tecnica debbono essere nei tempi più brevi valorizzate e potenziate con decisione. A soffrirne sarebbe altrimenti, come l'esperienza dimostra, l'intera politica per le aree protette, ridotta a una dimensione settoriale, priva di una strategia efficace. Occorre infine constatare che l'utilizzo che è stato fatto della Segreteria tecnica del Servizio conservazione della natura non è stato finalizzato alla gestione ed alle attività dei parchi in fase di avvio: gli esperti non sono adeguatamente utilizzati per lo sviluppo dei parchi, mentre i compiti di istruttoria a favore della Consulta tecnica non sono svolti in modo soddisfacente.

L'Ente parco deve restare un ente con personalità di diritto pubblico. Il legislatore nazionale può limitarsi a stabilire i livelli di autonomia degli Enti parco, assicurando comunque a questi un'effettiva autonomia gestionale e fissando i criteri fondamentali cui devono rispondere gli Statuti.

In ogni caso è opportuno che il Governo, nell'esercizio delle deleghe conferite dal Parlamento con le leggi n. 662 del 1996 e n. 59 del 1997, emani le disposizioni normative necessarie al superamento dei limiti e delle incongruenze dovute alla legge n. 70 del 1975 al fine di una migliore definizione dello status giuridico degli Enti parco.

Occorre quindi stimolare la realizzazione del Piano del Parco, il quale deve essere coordinato con gli altri livelli di pianificazione (piani territoriali, paesistici, regolatori, di bacino). I piani dei parchi, che gli

Enti di gestione dovranno elaborare in totale autonomia, non possono però essere strumenti urbanistici che si sovrappongono o che sostituiscono semplicemente le norme urbanistico-territoriali vigenti. Essi devono rappresentare strumenti snelli, dinamici e “partecipati” dalle varie componenti delle comunità locali. In ogni caso le scelte effettuate nell’ambito del territorio del parco e delle aree ad esso contigue devono tener conto in via prioritaria delle questioni ecologiche e di tutela ambientale. Inoltre il Ministro dell’ambiente deve favorire la formazione di aree di programmazione sostenibile di grande portata per la creazione di Sistemi ambientali complessi integrati (come il sistema dei vulcani dell’Italia centrale o quello della Catena alpina).

Va sottolineata la necessità che gli enti-parco, dopo una prima fase di “rodaggio” diventino pienamente operativi e svolgano appieno le funzioni a loro attribuite dalla legge quadro.

A tal fine è opportuno che il Ministro dell’ambiente si attivi per un’attenta e costante verifica della loro opera. Deve essere inoltre data la possibilità agli altri organi del parco, in particolare la Comunità del parco, di utilizzare le strutture tecniche a disposizione dell’Ente parco. Il ruolo e le funzioni delle Comunità del parco vanno poi garantite e rafforzate, in via generale, per salvaguardare la reale partecipazione delle autonomie locali.

Lo snellimento delle procedure relative al finanziamento costituisce un altro punto importante per rendere effettivamente operanti le politiche di protezione della natura. In via immediata, all’interno del disegno di legge collegato per il 1998 dovranno essere introdotte innovazioni legislative per rendere più celeri le procedure di ripartizione dei fondi e più semplici gli adempimenti, senza che ciò,

ovviamente, significhi in alcun modo un' attenuazione del rigore nell'assegnazione e nei controlli. La procedura del trasferimento dei fondi ordinari può iniziare, attualmente, solo successivamente all'approvazione della legge di bilancio, una volta conosciuto l'ammontare della quota di risorse finanziarie destinate alle aree protette. Oltre a ciò l'iter appare complessivamente farraginoso perché prevede la competenza, tra gli altri, di diversi Ministeri, della Corte dei conti e delle stesse Commissioni parlamentari.

Si devono rendere più incisivi e vincolanti, ad ogni livello istituzionale, le previsioni dell'articolo 7 della legge 394, relativamente alle misure di incentivazione a favore dei territori compresi nelle aree protette. Tale articolo potrebbe favorire la creazione di un fondo per le aree protette, ovvero per i comuni e le imprese che intendono investire in iniziative ecocompatibili nei parchi. È inoltre necessario favorire l'accesso al credito bancario agevolato per le imprese e le cooperative locali.

Va mantenuta l'unitarietà del Corpo Forestale dello Stato, collocando però quest'ultimo presso il Ministero dell'ambiente: ciò è possibile anche attraverso l'utilizzo delle deleghe previste dalla legge n. 59 del 1997. Lo stesso Corpo può essere posto alle dipendenze funzionali dell'Ente Parco.

Si sottolinea infine la necessità di risolvere la questione riguardante le riserve naturali (riserve biogenetiche) dello Stato gestite dalla ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, prevedendo il passaggio delle gestioni agli Enti parco e alle Regioni. Quindi per concludere, le aree protette devono essere protagoniste di un paese, l'Italia, che è la nazione più bella per le sue inestimabili bellezze naturalistiche.

19. Dopo la riforma del titolo V quale è la sorte dei parchi?

La materia dell'ambiente ha subito una profonda trasformazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Come abbiamo sottolineato la materia dell'ambiente non fosse ab origine esplicitata nel testo costituzionale. Nel nuovo art. 117 essa è venuta emergendo invece quale materia trasversale, grazie all'opera meritoria della Corte Costituzionale. Il giudice delle leggi, nel ventennio anteriore alla riforma del titolo V, ha ritagliato uno spazio costituzionale sempre più ampio alle tematiche ambientali, trovandone il fondamento ora nell'urbanistica (ex art. 117 Cost.), ora nel paesaggio (ex art. 9 Cost.), ora nella salute (ex art. 32 Cost.), ora nell'iniziativa privata (ex art. 41 Cost.), ora nella proprietà pubblica e privata (ex art. 42 Cost.).

Fondamentale, in questo ambito, l'opera della giurisprudenza costituzionale nel fare evolvere la nozione di urbanistica da mera pianificazione dell'edificato a programmazione globale del territorio nella sua importanza ambientale, mettendo in evidenza l'importanza ambientale nel D.P.R. n. 616 del 1977 (Delega alle Regioni di tutta la materia in merito ai beni ambientali) art. 80 (Urbanistica), art. 82, (Beni ambientali) e art. 101 (Funzioni amministrative trasferite del D.P.R. stesso). La Corte Costituzionale, chiarendo l'importanza soprattutto degli articoli 80, 82 e 101 del D.P.R. n. 616 del 1977, ha così reinterpretato l'articolo 117 della Carta Costituzionale, sul presupposto che a funzione amministrativa propria delle Regioni dall'art. 118 dovesse corrispondere funzione legislativa regionale dall'art. 117, il tutto in nome del principio di leale collaborazione.

In particolare, alcune tematiche ambientali, così come delegate alle Regioni dall'art. 82 D.P.R. 616, sono state poste accanto dalla Corte Costituzionale ad altre tematiche ambientali, oggetto di trasferimento

dall'art. 80, con il risultato di ampliare lo spazio della materia oggetto di trasferimento, da un lato e dall'altro lato, di ritenere legittime alcune normative regionali vertenti sulla medesima materia trasferita. Cosicché la Corte Costituzionale, con alcune sentenze storiche risalenti alla seconda metà degli anni '80, ha conferito organicità all'articolo 82 del D.P.R. n. 616, come emendato dalla legge Galasso (articolo 1-bis, legge 431 del 1985 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela di zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del D.P.R. 24 luglio 1997 n. 616").

In maggior dettaglio, si sono ricondotte nell'alveo della materia trasferita, l'urbanistica, anche quelle funzioni delegate espressione dei nuovi valori paesistici ed ambientali dei quali, la legge Galasso si era nel frattempo fatta portatrice. Dunque, anteriormente alla riforma del titolo V, la Corte Costituzionale ha riconosciuto potestà legislativa alle Regioni in merito alla materia ambiente, affermando come questa materia trasversale richieda sia una azione unitaria di matrice statale, sia una azione differenziata di matrice regionale. In altri termini, la Corte, prima della Riforma del titolo V, era pervenuta a riconoscere una competenza legislativa generale dello Stato nella materia ambientale, in nome di una esigenza di uniformità della disciplina, alla luce degli specifici interessi in giuoco. Questa riconosciuta competenza statale si accompagnava comunque ad una competenza concorrente delle Regioni, le quali, disciplinando materie connesse all'ambiente, ben potevano incrementare con discipline di tutela in melius la tutela imposta dal legislatore statale, in nome di una esigenza di differenziazione della disciplina da riscontrarsi, alla luce

degli specifici interessi connessi con quelli disciplinati in via unitaria dalla disciplina statale.

Ebbene, queste esigenze, di uniformità da un lato e di differenziazione dall'altro lato, avevano trovato la regola della loro convivenza nel principio di leale collaborazione, cioè in un principio non rigido, che ben poteva prestarsi a far convivere, nell'ambito di una stessa disciplina costituzionalmente legittima, interessi che, pur separabili e, dunque, riconducibili a materie diverse, venivano di fatto ad intersecarsi tra loro. Nel vecchio articolo 117, cioè vigente la non esplicitazione della materia ambientale, la Corte Costituzionale aveva già riconosciuto come spettassero allo Stato quelle determinazioni che rispondevano ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che con ciò ne risultasse esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con gli interessi ambientali. Ma, la non materia ambientale ha poi vissuto il processo di riforma del conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e agli enti locali operato dal legislatore ordinario dalla legge 59 del 1997 e d.lgs. n. 112 del 1998 (cioè a Costituzione invariata), e anche il processo di riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale 3/2001.

In particolare, dapprima il legislatore ordinario ha escluso dal conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni “i compiti di importanza nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute...” (così art. 1, comma 4, lettera c, Legge 59 del 1997), mentre, in seguito, il legislatore costituzionale ha rimesso alla potestà legislativa esclusiva statale la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” ed alla potestà concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e

ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali “ (così art. 117 Cost., comma 2, lett. s, e 3).

Questo quadro costituzionale cambiato è stato fortemente criticato dalla dottrina, la quale pur riconoscendo il pregio dell'intervenuta esplicitazione nella Carta fondamentale della materia ambientale, non ha mancato di criticare la rigida scelta di riparto operata, qualificandola come accentratrice e contraddittoria rispetto al percorso giurisprudenziale e normativo ad essa anteriore.

In seguito il dibattito ha, però, messo in evidenza come la tutela dell'ambiente rimessa alla competenza esclusiva statale non possa essere una “vera” materia, quanto piuttosto quello stesso interesse trasversale, costituzionalmente tutelato, che già la Corte aveva riconosciuto quale espressione dell'ordinamento e che, in quanto trasversale, viene attraversando anche le materie di competenza regionale.

Rispetto al valore trasversale ambiente, il nuovo articolo 117 non abbia mutato il quadro di riparto che già aveva delineato il Giudice costituzionale anteriormente alla riforma del Titolo V. Nel precedente quadro costituzionale l'ambiente, in quanto non materia, ma valore trasversale, sfuggiva ad una rigida distribuzione di competenza legislativa tra Stato e Regioni, dovendosi riscontrare disciplina per disciplina gli specifici valori che venivano in considerazione e riconoscendo, dunque, in nome del principio di leale collaborazione, la validità costituzionale o meno della vigenza sia di una disciplina uniforme di matrice statale sia di una disciplina differenziata di matrice regionale. Ora, invece, il rigido riparto di cui all'art. 117, per quanto attiene alla potestà legislativa ed alla potestà regolamentare, ed il conseguente altrettanto rigido riparto di cui all'art. 118, per quanto

attiene alla potestà legislativa di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, parrebbero rimettere in discussione la flessibilità offerta proprio dal principio di leale collaborazione. Una sola possibilità, però, pare offrirsi al Giudice delle leggi per recuperare la già sperimentata necessaria flessibilità, di cui al principio di leale collaborazione, per giudicare sulla adeguatezza della cura offerta ad un valore trasversale quale quello ambientale: il fare applicazione dell' altrettanto flessibile principio di sussidiarietà anche per il riparto di potestà legislativa. Certo che a questo ragionare sembrava opporsi l'insuperabile ostacolo di fare applicazione ai fini del riparto della potestà legislativa di un principio, quello di sussidiarietà, che il legislatore costituzionale ha chiamato a governare il riparto della potestà amministrativa. Ma, proprio per garantire le esigenze di unitarietà e organicità del sistema, la Corte, con la ben nota sentenza 303 del 2003 (avente ad oggetto la legge 443 del 2001 e il decreto legislativo 190 del 2002 sulle c.d. grandi opere), in applicazione del principio di sussidiarietà ha riconosciuto legittimità costituzionale al principio di inversione del parallelismo tra attribuzione della potestà legislativa ed amministrativa. In tal senso, infatti, con la suddetta sentenza 303 del 2003, la Corte ha statuito come, da un lato, il principio di sussidiarietà possa consentire in un certo settore la legittima riserva di funzioni amministrative in capo allo Stato, mentre, dall'altro, come da tale riconosciuta riserva di funzione amministrativa discenda l'attrazione, ad opera della funzione amministrativa, anche della funzione legislativa nel medesimo settore, e ciò a prescindere dalla rigida suddivisione nominale per materia di cui al dettato dell'art. 117.

Dunque, secondo la Corte è al principio di sussidiarietà che oggi bisogna fare riferimento per giudicare della ragionevolezza o meno del riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, allorquando vengano in considerazione interessi trasversali quali quello ambientale.

CAPITOLO III

I parchi regionali ed in particolare i parchi della Regione Toscana.

1. I parchi regionali.

La parte della legge quadro dedicata ai parchi regionali, artt. 22-28, costituenti il Titolo III della legge n. 394 del 1991 appare nei contenuti, alquanto debole e scarna.

I parchi regionali sono istituiti rispettando i principi fondamentali individuati dall'art. 22 e cioè: partecipazione degli enti locali all'istituzione del parco (fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'art. 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142) e alla sua gestione (articolo 22, comma 1, lettera c); pubblicità degli atti relativi al parco (articolo 22, comma 1, lettera b); adozione del regolamento, del piano per il parco e del piano pluriennale economico e sociale in conformità alle indicazioni della legge nazionale (articolo 22, comma 1, lettere b) e d)); possibilità di attribuire la gestione alle comunità familiari montane (articolo 22, comma 1, lettera e)); organizzazione del parco sulla scorta dell'organizzazione dettata dalla legge nazionale.

Per le regioni a statuto speciale e le due province di Trento e Bolzano costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale, e in quanto tali devono essere rispettati, la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco (articolo 22, comma 2).

L'istituzione dei parchi regionali avviene mediante una legge regionale che dovrà tener conto di quanto stabilito in un documento di indirizzo redatto in apposite conferenze nelle quali si riuniscono i rappresentanti degli enti locali (articolo 23, comma 1 e articolo 22, comma 1, lettera a)). La legge regionale dovrà definire la perimetrazione provvisoria del parco e le misure di salvaguardia,

individuare il soggetto per la gestione del parco (che può essere attribuita sia ad appositi enti di diritto pubblico sia a consorzi obbligatori tra enti locali o organismi associativi ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142) e indicare gli elementi del piano per il parco, nonché i principi del regolamento del parco (art. 23, comma 1).

I parchi e le riserve regionali, inoltre, dovranno essere localizzati utilizzando “soprattutto i demani e i patrimoni forestali regionali, provinciali, comunali e di enti pubblici, al fine di un utilizzo razionale del territorio e per attività compatibili con la speciale destinazione dell’area” (art. 22, comma 3). Le aree protette, sia parchi sia riserve, che insistono sul territorio di più regioni, infine, sono istituite dalle regioni interessate, previa intesa tra le stesse, e gestite secondo criteri unitari per l’intera area delimitata (art. 22, comma 4). Attualmente l’elenco ufficiale delle Aree Protette Regionali in vigore è il 7° Aggiornamento che avviene in occasione dell’approvazione del 4° Programma regionale per le aree protette 2004-2007 da parte del Consiglio regionale, aggiornato al dicembre 2004.

2. I parchi della regione Toscana. Chi visita la Toscana è spesso così preso dalla magnificenza delle bellezze artistiche da non accorgersi che anche lo sfondo naturale di tanti borghi medioevali racchiude tesori degni di essere conosciuti e visitati al pari di un monumento o di una pinacoteca. Vi è un eccezionale patrimonio naturalistico, a seguito del fiorire di aree protette avvenuto negli ultimi anni in Toscana: ben 105 aree protette. Le 105 aree protette includono due parchi nazionali: 1) Foreste Casentinesi. Istituzione 12 luglio 1993 ; 2) Arcipelago

Toscana. Istituzione 22 luglio 1966. Tre parchi regionali: 1) Parco naturale della Maremma. Istituzione 5 giugno 1975,
2) Parco naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli. Istituzione 13 dicembre 1979 ; 3) Parco delle Alpi Apuane. Istituzione il 24 maggio 1980. Un parco provinciale: Montoni;
33 riserve naturali regionali;
35 riserve naturali statali e
31 aree naturali protette di interesse locale.

Ne fanno parte anche aree di proprietà o gestite dal WWF come:

- le Oasi del WWF di Orti-Bottagone, della
- Laguna di Orbetello, del
- Lago di Burano, del
- Bosco di Rocconi, di
- Vulci, degli
- Stagni di Focognano ed
- il Rifugio Faunistico di Bolgheri.

Il decreto del Presidente della Repubblica del 21 maggio 2001 ha istituito il Parco nazionale dell'Appennino tosco-emiliano.

Importanti sono:

- la deliberazione del Consiglio regionale del 14 luglio 1982, n. 420: Approvazione direttive generali perimetrazione aree protette di cui all'articolo 3 della L.R. 29 giugno 1982, n. 52", "Norme per la formazione del sistema delle aree protette dei parchi e delle riserve naturali in Toscana";
- la L.R. 16 marzo 1994, n. 24: Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi;

- la L.R. 11 aprile 1995, n. 49, la legge più importante, detta :
 Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette
 di interesse locale, pubblicata sul bollettino ufficiale n. 29-bis,
 del 18 aprile 1995.
 1) La presente legge in attuazione delle norme quadro di cui
 alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, detta disposizioni per
 l'istituzione e la gestione di parchi regionali e provinciali,
 riserve naturali e aree naturali protette di interesse locale al fine
 di garantire la conservazione e riqualificazione dell'ambiente,
 del paesaggio, del patrimonio storico-culturale e naturalistico
 della Regione; la promozione delle attività economiche
 compatibili, delle attività ricreative, della ricerca scientifica,
 della divulgazione ambientale, nonché della gestione faunistica
 attraverso il coordinamento con le normative di settore ed in
 particolare con la L.R. 12 gennaio 1994, n. 3, nel rispetto dei
 criteri e limiti fissati per la gestione del territorio e la
 regolamentazione della caccia.
 2) L'istituzione dei parchi, delle riserve naturali e delle aree
 naturali protette di interesse locale realizza un sistema che è
 parte integrante degli strumenti della pianificazione territoriale
 regionale di cui alla L.R. 16 gennaio 1995, n. 5, e concorre alla
 programmazione regionale;
- la L.R. 18 aprile 1995, n. 66: Istituzione dell'Agenzia regionale
 per la protezione ambientale della Toscana;
- la L.R. 28 marzo 2000, n. 43, ha dato un'interpretazione
 autentica dell'articolo 14, comma 4 della L.R. n. 49 del 1995;
 del comma 2 dell'articolo 20 della L.R. n. 24 del 1994; del
 comma 2 dell'articolo 20 della L.R. n. 65 del 1977, dicendo

che le norme s'interpretano nel senso che, per le aree comprese nei parchi regionali e provinciali e nelle riserve naturali, tutte le funzioni in materia di vincolo idrogeologico e di vincolo paesaggistico trasferite o delegate dallo Stato alla Regione sono attribuite o sub delegate, rispettivamente, agli Enti parco regionali e agli organismi di gestione dei parchi provinciali e delle riserve naturali, ovvero alle Province nell'ipotesi in cui queste provvedano alla gestione dei parchi provinciali e delle riserve naturali direttamente e non mediante organismi di gestione (articolo 1, comma 1, L.R. n. 43 del 2000). Questa L.R. ha apportato anche delle integrazioni e modifiche alle leggi regionali, sopra citate (artt. 2 e 3, L.R. n. 43/2000).

3. Storia e caratteristiche del Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.

Il Parco regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli si estende su di una superficie di circa 24.000 ettari (ha), amministrativamente compresa nelle province di Pisa e di Lucca. L'area del parco occupa la fascia litoranea fra Livorno, che ne è il limite meridionale, e Viareggio, che ne è l'estremità settentrionale, estendendosi all'interno fino a toccare le colline del Monte Quiesa.

Ai tempi della colonizzazione romana il territorio era caratterizzato da vaste macchie e foreste della regione deltizia del sistema Arno-Serchio ricca di tomboli e lagune.

La tenuta di San Rossore, con i suoi 4.800 ettari, costituisce il cuore del Parco Naturale. Furono i Medici, nel '500, a destinare l'area a riserva di caccia e incremento dei cavalli di razza, attività ulteriormente sviluppate alla fine del '700. Con i Savoia, San Rossore divenne residenza estiva dei regnanti e nel 1957 residenza del Presidente della Repubblica sino al 1998, anno in cui la Tenuta è divenuta proprietà della Regione Toscana.

Il parco è caratterizzato da una notevole varietà di ambienti naturali e l'acqua è la vera chiave di lettura del territorio. Lame, stagni, fossati, paludi, canali, alternandosi a boschi di caducifoglie e sempreverdi creano un ambiente di grande suggestione, la cui varietà determina una straordinaria ricchezza e diversità di specie animali e vegetali. L'area del Parco comprende da nord a sud una zona di selve litoranee allungata per circa 40 km., con un arenile marino e vaste paludi interne, un tempo più estese ed oggi ampiamente bonificate, comprendenti il lago di Massaciuccoli.

La flora presenta un notevole interesse per la ricchezza delle specie arboree ed erbacee favorite dalle speciali condizioni del suolo e del clima. Nei siti maggiormente affrancati dall'acqua, le selve, il leccio è una delle specie più frequenti; tuttavia assai spesso sono i pini (domestico e marittimo), di impianto antropico, a caratterizzare il paesaggio. L'ambiente più peculiare si ritrova nelle zone delle aree umide, le lame, situate nella parte interna dell'area dove è presente una vegetazione arborea composta essenzialmente da farnie, frassini, pioppi, ontani e da alcune piante rare come la periploca, una liana rampicante maggiormente diffusa in epoche passate. Le vaste torbiere ricoperte di canneti nascondono testimonianze di flore fredde veri e propri relitti di tempi remoti, come per esempio la rosolida, una pianta carnivora molto interessante e rara nel Mediterraneo. Questi elementi floristici affondano le loro radici in quel tipo di vegetazione rivelataci dall'esame dei pollini presenti in antiche torbe subfossili trovate nel Massaciuccoli: si tratta dell'abete rosso, del pino mugo, della betulla e del trifoglio acquatico, tutte piante nordiche che decine di migliaia di anni addietro all'acme dell'ultima glaciazione, erano migrate fino al livello del mare.

La spiaggia, costituita da sabbia prevalentemente calcarea, si presenta come una serie di dune e interdune dove crescono diverse specie erbacee: le pioniere sulla battigia, più arretrate le costruttrici e fissatrici di sabbia, infine le retrodunicole. La presenza di vertebrati, rappresentanti di tutte le classi, è considerevole. Nelle lame più interne e nei canali di scolo che convogliano le acque meteoriche vivono lucci, anguille e alcune specie di anfibi come il tritone crestato, la rana esculenta, la rana agile, il rospo.

Il contingente faunistico più rappresentativo del Parco è sicuramente costituito dall' avifauna. La diversità degli ambienti presenti nell'area protetta, e la loro compenetrazione, permette anche l'osservazione delle popolazioni avifaunistiche degli habitat contigui. Sugli arenili, e durante il passo migratorio, si possono scorgere le splendide avocette, i fenicotteri, le beccacce di mare. Le lame, grazie alla loro particolare configurazione, sono un ottimo punto per osservare i trampolieri. Nei boschi contigui vivono invece picchi, ghiandaie, silvidi. È tuttavia nell'area palustre che si trovano gli uccelli più interessanti e del Parco: il rarissimo tarabuso, il cavaliere d'Italia, il falco pescatore, una specie a rischio d'estinzione, e il falco di palude, presente qui con la colonia svernante e nidificante più numerosa della Penisola.

4. Istituzione, statuto e organi del Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.

Il Parco Naturale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, dopo alterne vicende ed una lunga elaborazione politica, sociale e culturale (simile ad altre realtà del panorama nazionale), viene istituito con Legge Regionale Toscana n. 61 del 13 dicembre 1979.

È questo uno dei primi parchi di istituzione regionale e secondo in Toscana solo al Parco della Maremma (istituito nel 1975). La L.R. n. 61 del 1979 istituisce il Parco naturale, inteso come territorio ed ambito di competenza, fissandone gli scopi e delineandone i confini (articoli 1 e 2). L'articolo 3, invece, individua e istituisce l'ente di gestione del Parco stesso: nasce così il "Consorzio del Parco Naturale Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli", al quale viene attribuita,

anche se in via provvisoria, la gestione e l'amministrazione. Formato dalle rappresentanze delle sette amministrazioni interessate (cinque comuni e due province), il Consorzio comincia a muovere i suoi primi passi già nel 1980. La legge istitutiva, lo statuto ed altri strumenti normativi successivi, ne hanno delineato la struttura ed il funzionamento, dotando lo stesso Consorzio di una organizzazione "autonoma" (almeno dal punto di vista operativo) per una corretta ed efficiente gestione del Parco. Nei quindici anni che sono seguiti infatti il Consorzio ha potuto contare su crescenti risorse umane, tecniche, economiche-finanziarie, normative, come ad esempio:

- organi amministrativi (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Assemblea consortile, Collegio dei Revisori);
- organi tecnico-consultivi (Comitato scientifico, Commissione Agricoltura, Comitato degli Utenti, ecc);
- personale dipendente (impiegati, tecnici, operatori di vigilanza, operai);
- contributi degli enti consorziati ed altri proventi (sanzioni amministrative, entrate diverse da attività e servizi, ecc);
- strumenti normativi (leggi, statuto, regolamenti, piani, ecc).

Nel 1987 la Giunta Regionale della Toscana, utilizzando il potere di surroga nei confronti dell'Assemblea del Consorzio del Parco, adotta il piano territoriale, attribuendogli anche il valore di piano paesistico, che viene quindi pubblicato nei termini di legge. Dopo la presentazione delle osservazioni vengono predisposte le controdeduzioni e finalmente il Consiglio Regionale approva il piano territoriale il 12 dicembre 1989.

Sul tema dell'attività venatoria il piano prevedeva delle zone dove era ammesso il suo esercizio all'interno di un territorio dichiarato tutto interno al Parco. Contro questa impostazione è stato presentato ricorso da parte delle Associazioni Ambientaliste, che viene fatto proprio dalla Commissione di Controllo sull'Amministrazione regionale, che non ritiene derogabile il divieto di caccia all'interno dei Parchi previsto dalla legislazione nazionale. La Regione Toscana modifica quindi la legge istitutiva ed il piano territoriale del Parco, reintroducendo la "zona esterna funzionalmente connessa" che nel 1994 avrà la denominazione di in zona contigua. In tale zona, pur essendo ammessa la caccia, valgono le stesse norme del territorio interno al parco, tanto che comunemente, in sede locale, si parla di territorio del Parco su tutti i 24.000 ettari mentre solo 14.000 ettari sono interni al parco e 10.000 ettari in zona contigua.

Il piano del parco porta inoltre a compimento una delle battaglie più dure che il Consorzio del Parco ha dovuto sostenere dalla sua istituzione. La salvaguardia dell'area palustre del Massaciuccoli minacciata dall'espandersi dell'attività estrattiva. Però, la zona del lago e della palude di Massaciuccoli, un ambiente di 2.000 ettari (ha) dei quali 700 ettari di lago palustre la cui profondità media è di 1,50-2,00 metri ed i restanti di palude, pur essendo riconosciuto dal mondo scientifico come uno degli ambienti di maggior interesse per l'avifauna, non è stato ancora inserito tra quelli protetti dalla Convenzione di Ramsar, nonostante sia stata avanzata una richiesta in questo senso dall'Ente Parco.

La complessità e la difficoltà di gestione di un Parco hanno nel tempo generato la necessità che tale compito fosse affidato ad un ente autonomo, svincolato cioè dal vincolo (o veto) di altre

amministrazioni, affidando allo stesso il precipuo compito di gestire del tutto autonomamente il Parco, dal punto di vista sia politico che economico finanziario, dall'organizzazione ai servizi, dai controlli alla stesura dei piani e dei regolamenti, dalla promozione ed educazione ambientale alla vigilanza sul territorio.

Agli inizi degli anni '90, infatti, con l'avvento della legge n. 142 dell'8 giugno 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) e della legge n. 394 del 6 dicembre 1991 (Legge quadro sulle aree protette), si apre un nuovo scenario. Nel frattempo vi è una deliberazione della Giunta Regionale del 6 agosto 1993, n. 7375 che approva il “regolamento generale d'uso del territorio del parco e tutela dell'ambiente naturale del Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli”.

Riguardo alla flora, l'articolo 15 del regolamento dice che nell'ambito del Parco Naturale le essenze vegetali sono oggetto di speciale tutela, il loro abbattimento o impianto deve essere preventivamente autorizzato dal Consorzio, attivando da parte degli interessati le procedure di cui al precedente articolo 2. Nel caso di alberi pericolanti che possono arrecare pregiudizio immediato a persone o cose, è consentito l'abbattimento, del quale deve essere dato immediato avviso al Consorzio, che eseguirà le opportune verifiche. Riguardo alla fauna l'articolo 21 del regolamento dice che è vietato l'esercizio venatorio nelle aree interne del Parco. E l'articolo 22 del regolamento dice che è vietato danneggiare, catturare, uccidere, disturbare e molestare gli animali delle specie selvatiche naturali o reintrodotte, i loro nidi e tane.

Nella protezione sono comprese le specie della fauna minore quali:

- mammiferi non cacciabili, tutte le specie ad esclusione del topolino delle case (*Mus musculus*) e del ratto delle chiaviche (*Rattus norvegicus*) all'interno di aree antropizzate;
- anfibi di tutte le specie (rane, rospi, raganelle, tritoni, salamandre)
- rettili (serpenti di tutte le specie, orbetino o cecilia, luscengola, lucertole, ramarro, gechi o tarantole, testuggini terrestri ed acquatiche e tartarughe marine) ad esclusione della vipera comune (*Vipera aspis*) entro i 100 metri dalle zone abitate, tutti gli invertebrati inclusi i gasteropodi (chioccioline) oggetto di raccolta a scopo alimentare;
- per la tutela delle specie rare in via di estinzione le raccolte di esemplari di tutte le specie, vivi o morti, per motivi di studio e campagne di ricerca di enti pubblici e di privati devono essere preventivamente autorizzate dal Parco;
- la raccolta di rane e chioccioline a scopo alimentare è consentita per piccoli quantitativi giornalieri (massimo un chilogrammo procapite), esclusivamente nelle zone agricole e secondo quanto disposto dalla L.R. n. 82 del 1982 recante "Norme per la raccolta dei prodotti del sottobosco e per la tutela della fauna minore"; - le operazioni di cattura e di inanellamento degli uccelli a scopo di studio devono essere preventivamente autorizzate dal Parco e possedere i requisiti di legge previsti dalla normativa quadro sulla caccia.

Vi è la soppressione del Consorzio e la L.R. n. 24 del 16 marzo 1994 adegua la legge istitutiva del parco agli indirizzi della "legge quadro sulle aree protette" e ha trasformato l'Ente di gestione da Consorzio ad Ente di Diritto Pubblico (a norma dell'articolo 23 della legge n.

394 del 1991) denominato “Ente-Parco Regionale, Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli”.

L’istituzione dell’Ente Parco è stata successiva alla riforma delle Autonomie Locali, avvenuta con legge n. 142 del 1990. Questa legge aveva come obiettivo una maggiore autonomia normativa, organizzativa e amministrativa degli enti locali. Sulla scia di queste riforme la Regione Toscana ha istituito un Ente (cioè una persona giuridica pubblica, titolare di situazioni giuridiche), che pur mantenendo una azione di controllo regionale, gestisse e amministrasse autonomamente il territorio di riferimento, con il coinvolgimento degli Enti territoriali interessati. Gli indici di riconoscimento di un Ente di diritto pubblico nell’esperienza di questo Ente Parco sono i seguenti:

- costituzione ad iniziativa pubblica (legge regionale);
- un sistema di controlli (statali e regionali);
- ingerenza dello Stato e di altre amministrazioni nella nomina dei Dirigenti;
- un finanziamento pubblico istituzionale.

La normativa di riferimento applicabile all’Ente Parco, per analogia, è pertanto quella delle autonomie locali.

La Legge Regionale del 16 marzo 1994, n. 24, riguardo al Titolo I intitolato “Enti-Parco-Organismi”, all’articolo 1, comma 1, dice che sono istituiti, ai sensi dell’articolo 23 della legge 6 dicembre 1991 n. 34, gli enti di diritto pubblico denominati “Ente-Parco Regionale della Maremma e dell’ Ente-Parco Regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli”. Detti Enti, tramite la gestione e la programmazione, garantiscono il conseguimento delle finalità del Parco della Maremma

e del Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli, già istituiti e delimitati dalle leggi regionali 56/75, n. 65 e 13 dicembre 1979, n. 61 e successive modificazioni.

L'articolo 2 riguarda lo statuto. Infatti il comma 1 dice che gli enti adottano un proprio statuto che, ai sensi dell'articolo 24 della legge 6 dicembre 1991 n. 34 ed in conformità con i principi della presente legge, in particolare prevede:

- la sede dell'ente;
- le modalità di composizione e di nomina degli organi, di convocazione e di funzionamento degli stessi, nonché i loro compiti;
- la rappresentatività degli Enti locali componenti la Comunità del Parco, in rapporto ai rispettivi territori e popolazione interessati dalle aree del Parco medesimo, nonché la relativa partecipazione al finanziamento dell'Ente-Parco;
- le modalità di nomina ed i compiti del direttore e del comitato scientifico;
- le modalità di partecipazione popolare e le forme di pubblicità degli atti.

Il comma 2 dice che in sede di prima applicazione, lo Statuto è adottato dalla Comunità del Parco entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è approvato dal Consiglio Regionale su proposta della Giunta regionale entro i successivi 60 giorni. Le successive modifiche allo Statuto sono adottate dal Consiglio direttivo ai sensi dell'articolo 6, quinto comma, previo parere della Comunità del Parco, ferma l'approvazione su proposta della Giunta, da parte del Consiglio regionale.

Il comma 3 dice che lo Statuto è pubblicato sul BURT ed acquista efficacia alla data della pubblicazione. Lo Statuto dell' "Ente-Parco Regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli" è stato deliberato dal Consiglio Regionale col n. 138 del 25 maggio 1999. Riguardo all'articolo 3, sempre della Legge Regionale 16 marzo 1994, n. 24, intitolato "Organi dell'Ente-Parco" dice al comma 1 che sono organi degli Enti parco: il Presidente, il Consiglio direttivo, il Collegio dei revisori, la Comunità del parco. La gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti e le deliberazioni che impegnino l'amministrazione verso l'esterno (ad eccezione di quelle espressamente riservate al Consiglio direttivo dalla legge e/o dallo statuto dell' "Ente-Parco Regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli") spetta al Direttore, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, e di controllo, in relazione alle determinazioni del Presidente e agli indirizzi del Consiglio direttivo. Il Direttore è responsabile della gestione e dei risultati; esercita poteri di spesa, nei limiti degli stanziamenti di bilancio; promuove e resiste in giudizio alle liti ed ha corrispondenti poteri di conciliare e transigere; svolge attività di gestione di rapporti sindacali e del lavoro; coordina e controlla l'attività dei responsabili dei procedimenti amministrativi. La figura del Direttore, così come la nomina ed i compiti, sono definiti dagli articoli 21 e 22 dello Statuto e dall'articolo 12 della legge istitutiva n. 24 del 1994.

Tra il 1994 e il 1999 sono stati redatti ed approvati tutti i piani di gestione, con una copertura totale del territorio del parco. I piani di gestione hanno dato la possibilità di instaurare un rapporto nuovo tra Ente parco, altri Enti pubblici e i privati, ponendosi di fatto come

strumenti per permettere lo “sviluppo sostenibile”, cioè per individuare nel dettaglio le azioni che sono ammissibili in un’area in cui sussistono equilibri naturali molto delicati, ma collocata all’interno di un territorio ad economia forte.

Nel 2000 è iniziata una nuova stagione per il parco. Infatti la Regione Toscana (Legge Regionale 17 marzo 2000 n. 24) ha delegato la gestione diretta di un importante ambito territoriale: la ex tenuta presidenziale di San Rossore. Un territorio esteso 4.800 ettari, in area interna al perimetro del parco, tra i più interessanti per le caratteristiche naturalistiche. Questa è una sfida nuova cui è chiamato l’Ente-Parco piena di difficoltà, ma nello stesso tempo entusiasmante. Infatti una parte rilevante di territorio sarà gestita direttamente dall’Ente-Parco, il che costituisce una eccezione (il Parco Regionale della Manoria ha in gestione diretta un territorio, un tempo tenuta di caccia reale) nel panorama dei parchi italiani. Questa è la novità maggiore che oggi ci troviamo a vivere, e sulla quale si potrà fare una riflessione tra qualche anno.

I rapporti con i comuni sono successivamente migliorati soprattutto dopo che l’approvazione del Piano del Parco ha permesso di operare con un quadro ed una prospettiva chiara.

Un altro settore che ha creato non pochi attriti è quello della gestione faunistica. L’istituzione del Parco ha imposto il divieto di caccia, come si è già accennato in precedenza, con il regolamento del 6 agosto 1993 n. 7375. Ciò ha permesso ad alcuni mammiferi di proliferare data l’assenza nell’area del parco di carnivori che potessero contenerne il numero. Tra questa area è cresciuta enormemente la popolazione dei cinghiali, che esaurito il cibo nel bosco hanno iniziato a devastare le aree agricole per trovare alimentazione. L’aumentare

dei danni e la mancanza di disponibilità finanziaria da parte del Parco per indennizzarli, hanno fatto nascere e crescere in maniera anomala la conflittualità con il mondo agricolo, fino a quando un intervento finanziario straordinario della Regione e l'attivazione di efficaci misure di gestione faunistica hanno trovato una equilibrata soluzione del problema.

Riguardo al finanziamento del parco, altra rigidità interna, questo è sempre pensato in maniera statica, cioè determinato e mai modificato. Nel migliore dei casi è incrementato in funzione del tasso di inflazione. Nel finanziare l'Ente-Parco non si tiene conto cioè delle dinamiche che caratterizzano la vita dello stesso, e quindi del mutare delle esigenze anche finanziarie per rispondere a problemi che il parco si trova ad affrontare.

L'esperienza maturata in questi 25 anni di vita porta oggi a privilegiare un rapporto costante con gli operatori che vivono ed operano nel parco, e per questo che ha trovato sempre maggiore spazio lo strumento della convenzione, cui si ricorre per raggiungere finalità comuni.

Un'ultima riflessione va fatta sul perimetro del parco. La Regione Toscana nel delimitare il confine del parco ha scelto di individuare un perimetro ampio che ha incluso anche zone nelle quali sono presenti insediamenti umani e attività produttive. Per far ciò ha utilizzato lo strumento delle aree contigue, previsto dalla legge n. 394 del 1991. La motivazione che è alla base di tale scelta è che il perimetro amministrativo deve permettere all'ente di intervenire là dove possono nascere i problemi di maggior rilevanza che potrebbero avere un'incidenza sull'area protetta. Questo rende necessario pensare all'ente di gestione dell'area protetta come ad un soggetto complesso

che per tutelare e valorizzare tale area deve occuparsi con competenza di molti altri problemi, e di conseguenza delinea un'organizzazione complessa dell'Ente. Per questo la L.R. n. 24 del 1994 prevede una tipologia di area contigua del tutto particolare, infatti in tale area alle altre possibilità previste dall'articolo 32 della legge n. 394 del 1991, si riconosce all'Ente-Parco la piena competenza in materia paesaggistica, urbanistica ed edilizia (L.R. n. 24 del 1994., articolo 13). L'esperienza negativa avuta sulla discarica del Monte Niquila ha dimostrato l'importanza di tale scelta.

Concludendo c'è da sottolineare che la validità delle scelte fatte dal parco si possono verificare solo sulla realtà del territorio, sui miglioramenti promossi e sulle trasformazioni distruttive impediti, attraverso un'azione complessa che va dalla pianificazione agli interventi diretti, dalla ricerca scientifica all'educazione ambientale, dal nulla osta all'acquisizione di aree delicate, utilizzando i mezzi spesso scarsi di cui dispone.

5. Il Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Tra i parchi nazionali della Toscana vi è il parco dell'Arcipelago Toscano. La legge 28.8.1989, n. 305, conseguente al programma triennale per la tutela dell'ambiente, ha previsto la nascita del parco dell'Arcipelago Toscano, delle Foreste Casentinesi ed altri parchi.

Sull'origine dell'arcipelago in Toscana circola questa leggenda. Venere, la dea della bellezza, un giorno litigò con un'altra dea e la sua collana andò in pezzi: le perle caddero nelle acque del Tirreno e nacquerò sette isole.

Il colore dominante di questo parco, che è anche il più grande parco marino d'Europa, è il blu intenso delle acque che si insinuano nei litorali delle sette isole, le “perle del Tirreno”. Ma sulle isole incontriamo anche i colori della tipica vegetazione mediterranea, costituita da cisti, lentischi, ginestre, corbezzoli, mirti.

Il parco comprende anche una trentina di isolotti disposti a semiluna nell'Alto Tirreno, tra Livorno e l'Argentario, per circa 300 chilometri quadrati di terre emerse.

Vediamo quali sono le sette perle.

L'Elba e il Giglio sono le più urbanizzate; Capraia, di origine vulcanica, è la più interessante dal punto di vista naturalistico tra quelle visitabili; a Gorgona le visite sono regolamentate; Giannutri è sprovvista di alberghi e campeggi; a Pianosa è vietato l'attracco ai natanti e a Montecristo l'accesso è consentito solo per motivi di studio. La storia di queste isole, bagnate dal Tirreno, rimaste per decenni “proibite” al grande pubblico, è segnata dal fatto che su alcune di esse, Gorgona e Capraia per esempio, per anni sono rimaste in funzione colonie penali. Questo ha salvato gli autentici paradisi naturali da speculazioni edilizie e turismo di massa.

Il parco è stato istituito il 22 luglio 1996.

Animali simbolo sono il cormorano e il gabbiano reale.

Protegge animali come:

- la capra di Montecristo (dalle lunghe corna a scimitarra),
- il picchio muraiolo (nidifica e sverna solo a Capraia),
- la tartaruga di mare,
- il muflone, la capra selvatica (nelle isole d'Elba e Capraia).

Inoltre,

- la berta maggiore e
- la berta minore,
- il marangone dal ciuffo,
- il gabbiano reale e
- il gabbiano corso.

Fra i rapaci,

- la poiana,
- il falco pellegrino,
- il gheppio e
- il falco pescatore.

Come piante e fiori vi sono:

- il castagno,
- il pino nero,
- il giglio di mare,
- la viola d'Elba,
- il cardo,
- l'erica,
- il mirto,
- il lentisco,
- il corbezzolo e
- il fiordaliso di Capraia, una rara varietà di bocca di leone.

La cima più alta dell'arcipelago è il Monte Capanne (1.019 metri) all'Elba. Sulle isole ci sono resti di torri e fortezze come antichi punti di avvistamento e di difesa dalle scorribande dei pirati. Altri beni culturali: la casa dell'esilio di Napoleone all'Elba (Palazzina dei Mulini, a Portoferraio), la villa romana di Pianosa (primo secolo dopo Cristo), la villa romana di Giannutri (terzo secolo dopo Cristo).

Un cenno al mondo dell'acqua. È impossibile ricordare tutti gli animali che vivono nel mare dalle acque trasparenti e dal fondale roccioso. Ci sono le murene, le attinie, i paguri bernardi, le stelle marine, i ricci, i granchi. I pesci sono coloratissimi e hanno le forme più svariate. Ecco un parco verde che è anche blu.

6. Il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna.

Oltre al parco dell'Arcipelago Toscano in Toscana abbiamo un altro Parco Nazionale. Le Foreste Casentinesi hanno una storia antica e importante. Anzi, è meglio dire che le storie sono due, parallele, scritte lungo l'arco di quasi mille anni e che si sono congiunte soltanto all'inizio di questo secolo. Il versante toscano delle Foreste Casentinesi, nella valle dell'Arno, appartenne per secoli al celebre potente monastero di Camaldoli, fondato da San Romualdo nel 1012. I camaldolesi sono monaci che, seguendo la regola benedettina, dedicano la loro vita alla preghiera e al lavoro. Attorno al loro monastero piantarono migliaia di abeti bianchi, gli antenati dell'attuale abetaia di Camaldoli. Il versante romagnolo delle Foreste Casentinesi, invece, fu di proprietà dapprima dei conti Guidi di Poppi, località nella quale ancora oggi si può ammirare il loro castello, e poi dell'Opera del Duomo di Firenze, che sfruttò il legname dei boschi per rifornire gli arsenali di Pisa e Livorno e per la costruzione della cupola del Duomo di Firenze, progettata da Filippo Brunelleschi. I monaci camaldolesi mantennero la loro proprietà sino all'avvento dello Stato italiano, cui lasciarono in eredità un magnifico patrimonio boschivo; il

settore romagnolo nell'800 passò al granduca di Toscana Leopoldo II e quindi ad alcuni privati che lo vendettero allo Stato all'inizio di questo secolo, così da consentire la riunificazione delle Foreste Casentinesi dei due versanti.

Quanto all'idea di farne un parco, ricordiamo che già nel 1914 la tutela della zona fu affidata al Corpo Forestale dello Stato. Nel 1959 venne poi creata a Sasso Fratino la prima Riserva forestale integrale d'Italia. Successivamente, nel 1972, fu Italia Nostra a proporre l'istituzione di un parco regionale nella zona.

Oggi sono ancora di grande interesse la foresta di Camaldoli, che ospita anche il monastero, e quella di Campigna. Tra faggete e boschi misti, si aggirano serpenti e anfibi, piccoli carnivori e roditori. Il parco è stato istituito il 12 luglio 1993.

Animali simbolo sono il daino e il muflone. Protegge animali come:

- il cinghiale,
- il cervo,
- il daino,
- il muflone,
- il lupo,
- lo sparviero,
- l'astore,
- il gufo reale,
- l'allocco.

Vi sono piante come:

- faggi e
- abeti, qua e là mescolati ad
- aceri,

- carpini,
- olmi e
- tassi.

Vi sono fiori come:

- il papavero,
- il vilucchione,
- l'orchidea gialla,
- il giglio rosso,
- la genziana.

Il parco si trova nell'Appennino tosco-emiliano al confine tra Toscana ed Emilia Romagna. Si estende nelle province di Arezzo, Firenze e Forlì-Cesena. La vetta più alta è quella del Monte Falco. C'è una zona nel parco chiamata "bosco proibito". E' il bosco di Sasso Fratino, dove nessuno può entrare, tranne gli animali, naturalmente. Qui "lavora" solo la natura e ogni intervento dell'uomo è accuratamente evitato. Lo spettacolo è fiabesco: alberi colossali, tappeti di muschio che ricoprono di un soffice manto le rocce dei ruscelli, polle d'acqua, cascate. I faggi e gli abeti sono i più numerosi. Ci sono anche aceri, carpini, qualche olmo e tasso; le faggete ricoprono soprattutto le zone più alte, come quella del Monte Falterona; le abetine sono invece particolarmente diffuse nella zona di Camaldoli, dove c'è una comunità di monaci.

Bibliografia

- Bandoli Donatella e Michelessi Marina, *Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale*, in Riv. Regione e governo locale, 2001, p. 943.
- Carovita B., *Diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Bologna, 1990, p. 37.
- Ceccolini, Cenerini, Anselmi, *Parchi e aree protette della Toscana*, Roccastrada, 2000.
- Cerreti G., *Aree naturali*, editore Domus, 1993.
- Civitarese Matteucci s.e Passeri L., *Il regime delle Bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative*, in Riv. Giuridica dell'ambiente, 2001, p. 657.
- Conferenza nazionale, *Aree naturali protette*, Torino 11-12-13 ottobre, 2002.
- Conferenza nazionale, *Aree naturali protette*, Riomaggiore, 14 giugno 2003
- Casentino Aldo, *Il diritto dei parchi nazionali*.
- Convegno internazionale, *Oltre la Carta della natura*, Gargano, 20-21 ottobre 1998.
- Dani Fabio, *Il titolo della Costituzione e la disciplina dell'attività edilizia tra Stato e Regioni*, in Riv. Le istituzioni del federalismo, 2002, p.p. 343 s.s.
- Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova 1998, p. 63.
- Desideri, Spantigati, *Ambiente e urbanistica*, Atti del seminario, 9-10 giugno 2000.

- Di Plinio G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette: il dualismo giuridico dell'ambiente fra tutela comparativa e protezione integrale*, Utet, Torino, 1994, p. 290.
- Ferrara G., *Parchi naturali e la cultura dell'uomo*, Rimini, 1994.
- Ferrara G., *Parchi naturali e la riforma Bassanini*, in Riv. Parchi, n° 24, 1998.
- Francolacci P., *Manuale dei beni culturali*, Padova, 2000.
- Francolacci P., *Parchi, piani, progetti*, Torino 2002.
- Impresa Ambiente 1995.
- Italia Nostra, Bollettino, Gennaio, 1994.
- Mezzetti Luca, *Manuale di diritto ambientale*, 2001.
- Ministero dell'ambiente, *Elenco ufficiale delle aree protette 4° aggiornamento*, Delibera della conferenza Stato Regioni n° 15090 del 25-7-2002 pubblicato nel supplemento ordinario n°183 alla Gazzetta Ufficiale n°214 del 12.9.2002 Servizio conservazione della natura, Roma 2002.
- Ministero dell'ambiente, *Relazione sullo stato dell'ambiente*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.
- Moschini Renzo, *La legge sulle aree protette dieci anni dopo*, Rimini, 2000.
- Moschini Renzo, *I parchi oggi*.
- Quaderni del Parco: centro studi Valerio Giacobini sull'aree protette, Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli n°1 2003.

Siti Internet

www.ambientediritto.it

www.dirittoambientale.it

www.federparchi.it

www.federcopeca.it

www.governo.it

www.legambiente.com

www.mareterra.it

www.museoambiente.org

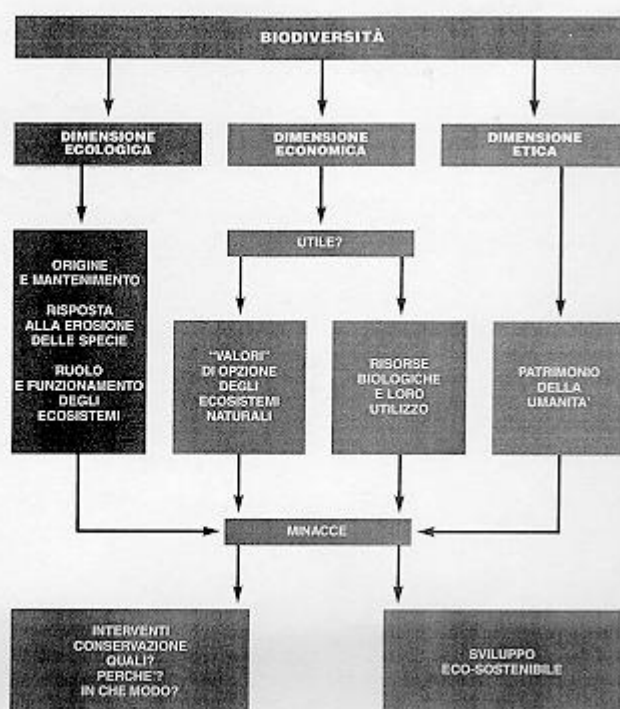
WWW.CENTROPARCOVENARA.IT

REDAZIONE@LORSA.NET

WWW.CISNIAR.IT

FIGURA 3
LE DIMENSIONI
DEL CONCETTO
DI BIODIVERSITÀ

FONTE: NATURES
SCIENCES SOCIÉTÉS, 1994



FONTE : ENEA, 1995

PERIODO	MILIONI DI ANNI	VALORI %	
		GENERI ESTINTI	SPECIE ESTINTE
TARDO ORDOVICIANO	439	51	85
TARDO DEVONIANO	367	55	82
TARDO PERMIANO	245	84	96
TARDO TRIASSICO	238	47	76
PLEINSBACHIANO	187	26	53
FINE GIURASSICO	145	21	45
TARDO CENOZANEO	90	25	53
FINE CRETACICO	65	47	78
MEDIO OLOCENE	35	15	34

FIGURA 4
BIODIVERSITÀ:
UN'EREDITÀ
MINACCIATA

FONTE: NATURES
SCIENCES SOCIÉTÉS, 1994

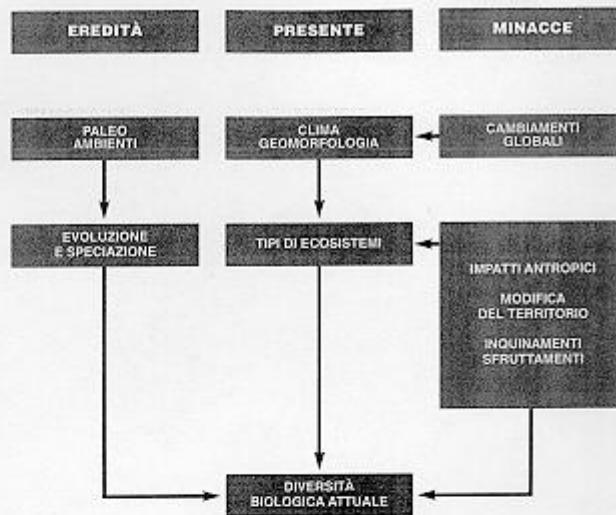


FIGURA 5
ATTIVITÀ UMANE
E DIVERSITÀ
BIOLOGICA

FONTE: NATURES
SCIENCES SOCIÉTÉS, 1994

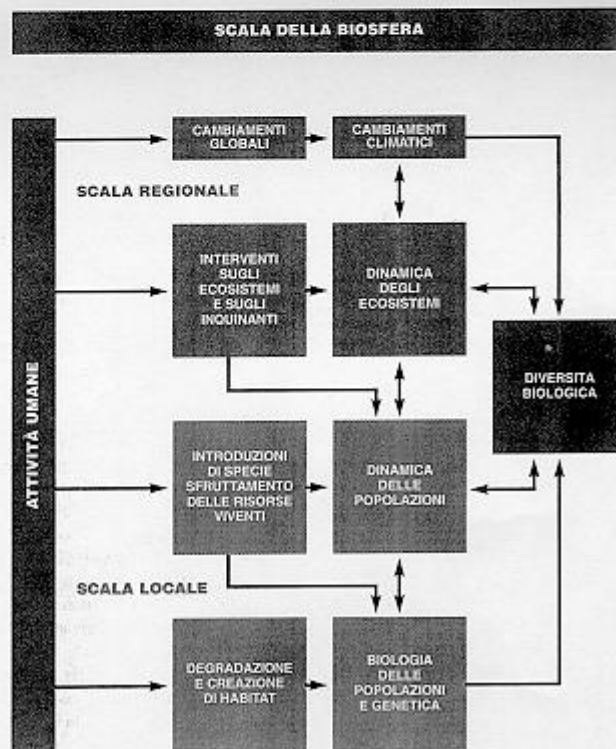
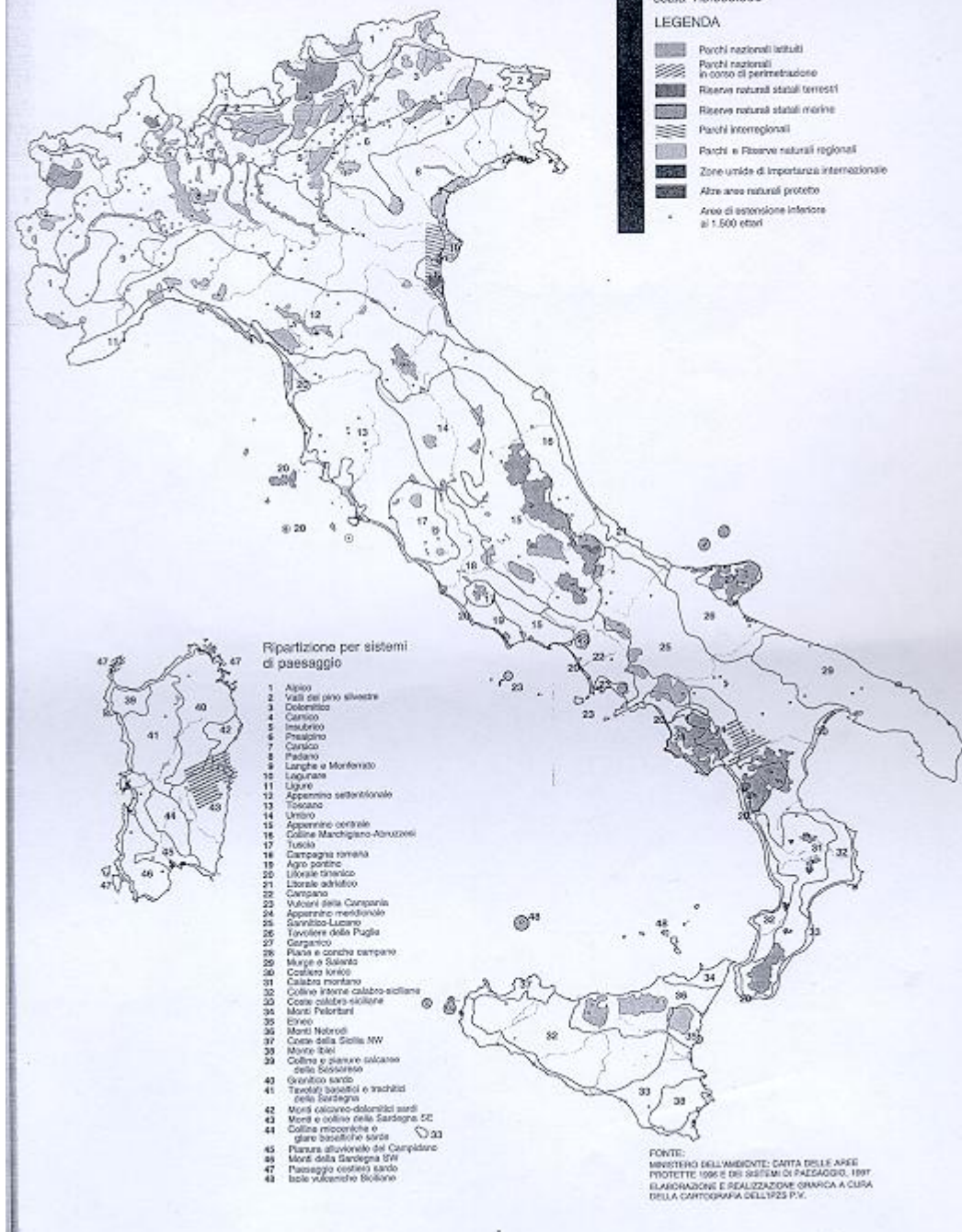


FIGURA 1
CARTA DELLE AREE PROTETTE
E DEI SISTEMI DI PAESAGGIO

scala 1:5.000.000

LEGENDA

- Parco nazionale istituito
- Parco nazionale in corso di istituzione
- Riserva naturale statale terrestre
- Riserva naturale statale marina
- Parco interregionale
- Parco e Riserva naturale regionale
- Zone umide di importanza internazionale
- Altre aree naturali protette
- Area di estensione inferiore ai 1.500 ettari

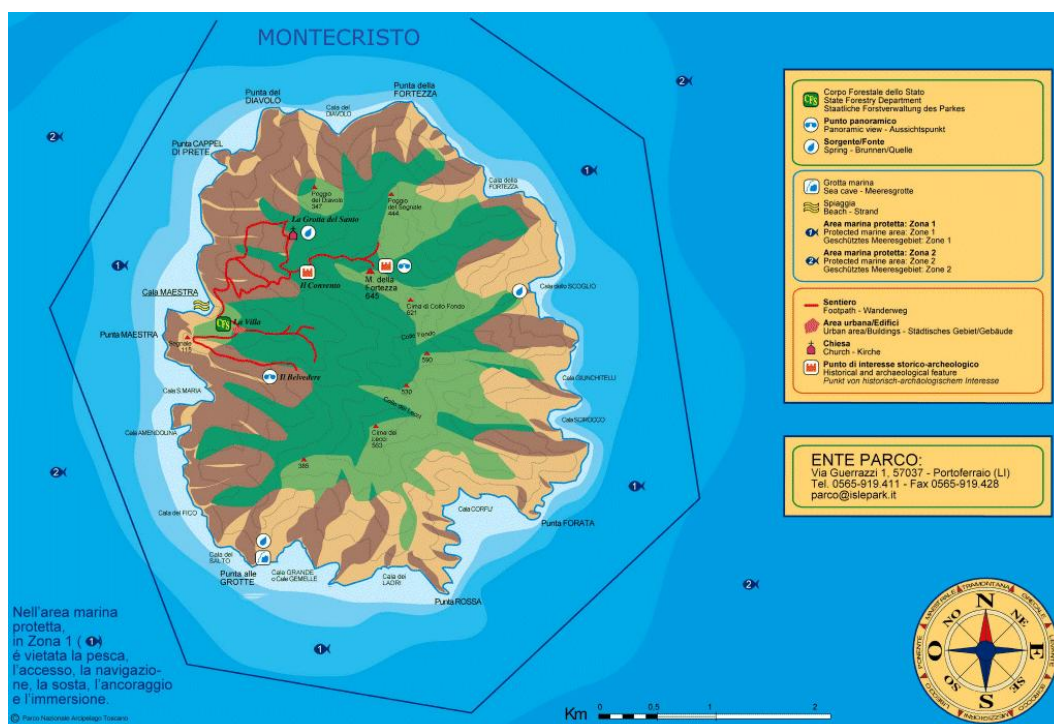


IL PARCO REGIONALE DI MIGLIARINO – TENUTA DI SAN ROSSORE



IL PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO TOSCANO





IL PARCO NAZIONALE FORESTE CASENTINESI FALTERONA E CAMPIGNA - AREA DELLA TOSCANA

